

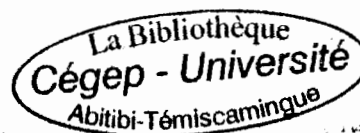
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

Les effets appréhendés de la réforme municipale de 2000
Sur les petites collectivités situées en milieu rural et
rural urbain : une réalité?

Étude de cas auprès des principaux acteurs
Quatre ans après l'adoption du décret de regroupement
dans une MRC du bas Saint-Laurent

Mémoire
Présenté à
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC ABITIBI-TÉMISCAMINGUE
comme exigence partielle
de la maîtrise ès arts (développement régional)

par
Luc Bisson



Septembre 2005

© Luc Bisson, 2005



Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

Mise en garde

La bibliothèque du Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue a obtenu l'autorisation de l'auteur de ce document afin de diffuser, dans un but non lucratif, une copie de son œuvre dans Depositum, site d'archives numériques, gratuit et accessible à tous.

L'auteur conserve néanmoins ses droits de propriété intellectuelle, dont son droit d'auteur, sur cette œuvre. Il est donc interdit de reproduire ou de publier en totalité ou en partie ce document sans l'autorisation de l'auteur.

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

Mémoire intitulé :

Les effets appréhendés de la réforme municipale de 2000
Sur les petites collectivités situées en milieu rural et
rural urbain : une réalité?

Présenté par

Luc Bisson

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Patrice LeBlanc, directeur de recherche, UQAT

Mario Carrier, membre du jury, UQAT

Danielle Lafontaine, membre du jury, UQAT

REMERCIEMENTS

Une recherche se réalise grâce à la collaboration de plusieurs personnes. J'aimerais d'abord remercier monsieur Mario Carrier qui, dès le début de mes études universitaires en 1992, a cru en moi et m'a toujours incité à poursuivre des études supérieures. Ensuite, une mention d'appréciation pour mon directeur, monsieur Patrice LeBlanc, qui m'a ouvert les portes des études doctorales.

Des remerciements sincères sont aussi adressés à mes parents qui m'ont soutenu pendant toutes ces années et à ma famille qui n'a jamais cessé de m'encourager. Un merci très particulier s'adresse à Daniel et François qui ont toujours cru en moi ainsi qu'à mes amis Serge et Marc pour leur soutien moral et personnel.

La rédaction de ce mémoire de maîtrise n'aurait jamais été possible sans la collaboration spéciale des dix acteurs municipaux qui ont bien voulu exprimer leur *vision* du regroupement municipal de 2001. Je les remercie pour leur disponibilité, leur franchise et leur honnêteté. Leurs propos directs et sans détour m'ont permis de rédiger une analyse détaillée et riche et ainsi obtenir un portrait tout à fait exceptionnel sur les enjeux locaux mais aussi régionaux dans notre MRC d'étude. J'aimerais aussi remercier ceux qui m'ont aidé dans la rédaction de ce mémoire de maîtrise. Leur apport précieux dans la rédaction de ce document solidifie sa compréhension et sa présentation.

Finalement, une pensée toute spéciale pour celle qui sera toujours mon exemple de détermination, de courage et de persévérance pour l'atteinte de mes objectifs de vie. Son amour et son combat seront à jamais gravés dans mon cœur.

Merci Sophie.

RÉSUMÉ

Les municipalités québécoises sont des entités institutionnelles du gouvernement du Québec depuis que la province a obtenu le pouvoir de légiférer sur celles-ci en 1867. Dès lors, tout au long de son histoire, le monde municipal a été obligé de suivre l'évolution et de s'adapter à de nouvelles règles du jeu. Celles qui étaient imposées, soit par le gouvernement qui retirait aux municipalités des compétences, ou leur en rajoutait, soit par les impératifs de la mondialisation des marchés.

Depuis leur naissance, les municipalités ont été considérées par de nombreux gouvernements successifs comme trop nombreuses, trop coûteuses et même parfois inefficaces au plan de la gestion. Les gouvernements, au fil des années, ont tracé des scénarios de réforme pour y apporter des modifications, mais sans jamais avoir le courage de l'imposer aux élus municipaux. Cependant, le monde municipal ne sera jamais plus le même à partir de l'an 2000. En effet, le gouvernement de l'époque avait mis en marche une réforme majeure pour regrouper les municipalités, particulièrement dans les trois grandes agglomérations du Québec, soit Montréal, Québec et l'Outaouais. De plus, cette réforme s'est étendue à une bonne partie des autres agglomérations de recensement, provoquant, par le fait même, des regroupements dans toutes les régions du Québec.

Ce faisant, le gouvernement de l'époque imposa des regroupements de petites municipalités, quelques-unes situées en milieu urbain (très près de la ville-centre), mais aussi de petites municipalités qui étaient beaucoup plus loin de la grande ville, principalement à caractères rurale et agricole.

Quatre ans plus tard, quels effets ont eu ces regroupements sur les petites collectivités? En effet, l'objectif de notre recherche est de savoir si les regroupements avaient eu les effets appréhendés par les chercheurs qui se sont penchés sur la problématique. Alors, ayant en main plusieurs recherches importantes, nous voulions connaître l'état de la question dans une nouvelle municipalité formée d'un grand centre et de cinq petites municipalités situées dans une MRC du Bas-Saint-Laurent. Nous voulions savoir entre autres quels ont été les effets sur les services de proximité, la représentation démocratique, le développement régional et local ainsi que sur la réduction du fardeau fiscal des citoyens. La dimension « gestion municipale québécoise » complétait notre cadre d'analyse.

Nous voulions aussi vérifier quelques éléments qui se rapportent à la recherche de la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités en Abitibi-Témiscamingue (UQAT) qui fut effectuée en 2000 sur des aspects comme le renforcement de la structure MRC, l'appréciation de l'impact de la réforme de 2000 et le rôle des municipalités dans le développement économique.

Pour réaliser notre étude, nous avons interrogé 10 intervenants qui étaient sur place en 2000 lors de l'implantation de la réforme municipale qui sont, pour la plupart, demeurés à l'emploi de la nouvelle ville dans différentes fonctions. Ainsi, nos répondants sont les anciens maires, les secrétaires trésoriers, les directeurs généraux ainsi qu'une directrice des loisirs d'un nouveau quartier de la ville.

Les résultats que nous avons obtenus lors de notre recherche, bien qu'ils ne s'appliquent que dans notre MRC d'étude, nous ont procuré de bonnes indications sur l'état de la situation quatre ans après le regroupement. Cependant, ils ont aussi fait la lumière sur quelques pistes de réflexions sur les recherches qui pourraient être effectuées dans un avenir prochain.

D'entrée de jeu, nous pouvons affirmer que nous avons validé plusieurs effets appréhendés des principaux auteurs sur les regroupements municipaux. En fait, que ce soit les conclusions des auteurs de l'enquête de la Chaire Desjardins ou des études de Mario Carrier, Bruno Jean et Patrice LeBlanc sur la déserte des services de proximité ou encore les affirmations de Clermont Dugas, plusieurs d'entre elles correspondaient à notre réalité.

Ainsi, les anciennes municipalités avant regroupements étaient pour la plupart des entités très dynamiques dont certaines étaient en forte croissance. Le développement économique était présent, les élus et les administrateurs étaient majoritairement jeunes, les municipalités procuraient de bons services à leur population, nous étions en présence d'un bon sentiment d'appartenance et finalement les styles de gestion étaient ouverts et démocratiques tout en ayant une très bonne participation citoyenne bien encadrée dans chacune d'entre elles.

Cependant, depuis le regroupement, les choses ont bien changé. Ainsi, nous pouvons affirmer que le regroupement n'aurait pas éliminé la compétition que le gouvernement considérait comme néfaste au développement des villes. Qui plus est, une nouvelle compétition est née entre les quartiers de la nouvelle ville. En plus de ne pas freiner l'étalement urbain, le regroupement n'aurait pas repositionné la nouvelle ville favorablement au plan régional.

Les effets du regroupement auraient été aussi sentis au niveau de l'alourdissement de l'administration municipale, la diminution du dynamisme local, de la perte de représentativité démocratique ainsi que par la marginalisation des communautés rurales et l'apparition de disparités locales.

Le dernier élément qu'il faut mentionner concerne les conclusions auxquelles nous arrivons concernant la structure MRC en relation avec ce que les auteurs appellent les municipalités *orphelines*. En effet, notre recherche nous a clairement indiqué certaines lacunes démocratiques et fonctionnelles de cette structure institutionnelle. Il appert que de nouvelles recherches vont être nécessaires pour faire la lumière sur cette structure, car, selon nous, l'avenir des petites collectivités situées en milieu rural en dépend.

En somme, plusieurs études soulignent que les petites collectivités situées en milieu rural au Québec seraient en difficultés, voire même en dévitalisation. Ceci étant, nos résultats de recherche nous indiquent que *l'isolement politique* de ces petites entités peut être aussi fatal pour elles que *l'isolement géographique*. Il est alors pertinent, selon nous, de poursuivre les études sur la gouvernance locale mais aussi supralocale.

TABLES DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	II
RÉSUMÉ.....	III
TABLE DES MATIÈRES.....	VI
LISTE DES TABLEAUX.....	VIII

INTRODUCTION.....	1
-------------------	---

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DES MUNICIPALITÉS ET DES DIFFÉRENTES POLITIQUES DE REGROUPEMENT MUNICIPAL AU QUÉBEC.....	3
1.1 – Origines du système municipal québécois.....	4
1.2 – L'avènement des MRC au Québec 1979.....	7
1.3 – Autres législations affectant le monde municipal.....	8
1.4 – Les politiques publiques de regroupements municipaux 1965-1996.....	9
1.5 – La réforme globale et en profondeur des institutions d'agglomération au Québec 1996-2002.....	13

CHAPITRE 2

EFFETS APPRÉHENDÉS DES FUSIONS MUNICIPALES À L'ENDROIT DE LA GOUVERNANCE LOCALE ET RÉGIONALE.....	21
1 – La gestion municipale québécoise.....	22
1.1 – Un portrait général des municipalités québécoises.....	23
1.2 – L'autonomie des institutions administratives municipales.....	26
1.3 – La culture administrative dans les organisations municipales en 1999.....	31
1.4 – Les différents niveaux de problématiques administratifs issus de l'organisation politique municipale.....	33
2 – Les services de proximité.....	35
2.1 – Attractivité du territoire, services publics et développement.....	36
3 – La réorganisation municipale au Québec : une nécessité?.....	43
3.1 – Une réforme en profondeur des institutions municipales qui visent d'abord les grandes agglomérations du Québec.....	43
3.2 – Pourquoi faut-il regrouper les municipalités?.....	48

CHAPITRE 3

CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE.....	57
3.1 – La gestion municipale québécoise.....	57
3.2 – La constitution de pôles régionaux de développement au Québec.....	61
3.3 – Les services de proximité.....	62
3.4 – Le développement régional.....	63
3.5 – La réduction du fardeau fiscal.....	64

3.6 – Problématique de la recherche.....	65
3.7 – La question de recherche.....	66
3.8 – Objectifs de la recherche.....	66
3.9 – Méthodologie.....	67
3.10 – Colette de données.....	68
3.11 – Profil des participants.....	69
3.12 – Étude de la Chaire Desjardins de 2000	70
3.13 – Traitement et analyse des données.....	71
3.14 – Limite de la recherche.....	72

CHAPITRE 4

ANALYSE DES RÉSULTATS SUR LES EFFETS DES REGROUPEMENTS MUNICIPAUX DE 2000 SUR DE PETITES COLLECTIVITÉS RURALES ET RURALES URBAINES.....

Introduction.....	74
4.1 – La gestion municipale québécoise.....	75
4.2 – La constitution de pôles régionaux de développement au Québec	100
4.3 – Les services de proximité.....	104
4.4 – Le développement régional.....	112
4.5 – La réduction du fardeau fiscal.....	118

CONCLUSION

RETOUR SUR LA RECHERCHE ET NOUVEAUX QUESTIONNEMENTS.....	123
Partie un : Retour sur la recherche.....	123
Partie deux : Nouvelles questions de recherche.....	130

BIBLIOGRAPHIE.....	142
--------------------	-----

APPENDICES

Appendice 1 - Questionnaire à la base des entrevues.....	146
--	-----

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Les municipalités locales.....	19
Tableau 2	Groupes de travail qui se sont intéressés à la problématique des agglomérations urbaines depuis 1976.....	46

INTRODUCTION

L'objectif de notre recherche est d'analyser comment les maires, directeurs généraux et secrétaires trésoriers ont vécu l'implantation de la réforme municipale de 2000 et comment ils évaluent les effets de celle-ci quatre ans plus tard. En effet, en janvier 2005, cela fera quatre ans que le décret aura été adopté réalisant par le fait même le regroupement des cinq petites municipalités avec la ville-centre dans une MRC du Bas-Saint-Laurent.

Pour ce faire, nous avons retenu cinq dimensions pour effectuer notre recherche. Ainsi, la gestion municipale québécoise, la constitution de pôles de développement, la déserte de services de proximités, le développement régional et la réduction du fardeau fiscal des citoyens complète notre cadre d'analyse.

Pour notre recherche, nous avons retenu les écrits de plusieurs auteurs qui ont analysé le contexte municipal depuis des années et qui en sont arrivés à des observations et des constats importants. Ils dénotent des questions, des craintes, de même qu'ils soulèvent des effets appréhendés de nature démocratique et économique pour les communautés québécoises situées principalement en milieu rural. Les études que nous avons utilisées sont celles de Serge Belley sur les petits ensembles villages-paroisses (2000), ainsi que celles des auteurs Mario Carrier, Bruno Jean, Patrice Leblanc et Jean-Pierre Hamel pour n'en nommer que quelques unes.

Une étude sur les effets appréhendés des regroupements municipaux a été réalisée en 2000. Elle fut l'œuvre de la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités (UQAT). Elle porte sur les appréhensions des principaux acteurs du monde municipal à partir de quatre dimensions : la connaissance des lois, les structures MRC, les services de proximité et le rôle des municipalités dans le développement économique.

Pour atteindre l'objectif de notre recherche, nous allons utiliser une méthodologie de nature qualitative. Ainsi, la méthodologie retenue nous permettra d'obtenir l'information souhaitée auprès de nos principaux répondants. Notre population cible sera constituée d'acteurs de cinq municipalités situées dans une MRC du Bas Saint-Laurent maintenant fusionnées à une plus grande ville.

Les résultats de notre recherche, étant donné qu'ils couvrent beaucoup d'éléments concernant les effets des regroupements, vont nous donner un portrait de la situation pour les municipalités à l'étude, mais aussi nous procurer suffisamment de données pour émettre de nouvelles questions de recherche pertinentes quant à la survie des petites collectivités situées en milieu rural et rural urbain, principalement celles qui sont considérées comme *orphelines* et en *dévitalisation*.

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE DES MUNICIPALITÉS ET DES DIFFÉRENTES POLITIQUES DE REGROUPEMENT MUNICIPAL AU QUÉBEC

Introduction

L'histoire des municipalités au Québec est caractérisée par les influences anglaises et françaises. Du rapport Durham en 1839 à la loi de 1855 sous Louis-Hippolyte Lafontaine, le système municipal québécois a toujours évolué selon les époques et les contextes politiques. Dès la fondation du système municipal québécois, plusieurs personnalités politiques s'élèvent contre le trop grand nombre de municipalités sur le territoire.

Dès lors s'engagèrent de longues discussions et de nombreux rapports au fil des années pour trouver une solution à cette multiplication de municipalités considérée comme coûteuse. Rapport après rapport, il aura fallu plusieurs années avant qu'un gouvernement décide de réformer le système municipal en profondeur. Avènement qui survint en 2000 avec l'adoption du *Livre Blanc* sur la réforme municipale ainsi que les multiples projets de loi qui s'en suivirent.

Dans ce chapitre, nous ferons un survol de l'histoire des municipalités. Il est important pour nous d'avoir un aperçu des origines du système municipal québécois et comment il s'est construit. Cependant, pour les fins de notre recherche, nous nous

attarderons plus particulièrement à l'historique des différentes politiques de regroupement municipal, car elles font partie du décor municipal québécois depuis sa naissance. Ces dernières, mais plus précisément les effets qu'elles provoquent sur les petites municipalités situées en milieu rural et rural urbain, constituent notre objet de recherche. Ce sont les principaux éléments que nous verrons dans ce premier chapitre de notre mémoire de maîtrise.

1.1- Origines du système municipal québécois

L'histoire des municipalités québécoises débute avec le régime français (1608-1760) qui a laissé des héritages fondamentaux pour la survie d'institutions propres au Québec. Elle se poursuit avec le régime anglais de 1760 à 1867. Ce régime introduira la base du régime municipal québécois qui subira par la suite des transformations importantes avec *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* qui confèrera alors aux provinces tous les droits en matière de législation municipale.

Selon l'auteur Alain Baccigalupo, « deux grands noms sont retenus par les historiens du système municipal québécois ». (Baccigalupo. 1984 :119) Il s'agit de Lord John Lambton Durham du côté anglais et de Louis-Hippolyte Lafontaine du côté français.

L'instauration du régime municipal québécois serait d'abord le produit du rapport Durham. Afin de connaître les causes du mouvement insurrectionnel de 1837-1838 causant la *Révolte des patriotes* qui se termina dans un bain de sang, la Chambre de Londres nomme Lord John Lambton Durham comme gouverneur du Canada. Ce dernier

a comme mission de faire un diagnostic de la colonie et de produire un rapport. Celui-ci, qui fut déposé le 16 février 1839 a « mis en évidence très clairement les conséquences de la quasi-inexistence d'institutions municipales dans ce pays ». (Baccigalupo, 1984 :119)

Les conclusions de Durham conduisirent en 1840 à l'adoption des deux premières législations municipales québécoises :

« 1) Ordonnance pour régler et pourvoir à l'élection et à la nomination de certains officiers, dans les différentes paroisses et townships de cette province, et pour faire d'autres dispositions concernant les intérêts locaux des habitants de ces divisions de la province (4 Victoria, chap. 3) et 2) Ordonnance qui pourvoit au meilleur gouvernement de cette province, en établissant des autorités locales en icelle (4 Victoria, chap. 4). » (Gravel, 1999 : 5)

Cependant, selon Gravel et Baccigalupo, ce serait plutôt à Louis-Hippolyte Lafontaine, alors député du Bas-Canada, que l'on doit l'instauration d'une double organisation municipale, soit les municipalités locales et les municipalités de comtés. En effet, l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada* qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 1855 est la base du régime municipal québécois actuel. Par cette loi, le gouvernement établit un régime dont les assises se superposent aux paroisses religieuses, aux cantons et aux comtés électoraux. Le principal avantage de ce découpage pour les municipalités locales est qu'elles se retrouvent maintenant dans leur circonscription naturelle. Ce nouveau système répond mieux au sentiment d'appartenance des collectivités locales qui se situent en grande partie en milieu rural.

Il faudra attendre plusieurs années avant d'avoir de nouveaux changements significatifs au système municipal québécois. En effet, ce n'est qu'en 1870 que l'Assemblée nationale adopte son premier *code municipal* et en 1876 que le gouvernement adopte l'*Acte des clauses générales des cités et villes*. Cette nouvelle législation de 1876 était la première qui donnait aux villes des pouvoirs élargis. Selon Robert Gravel, il est important de retenir qu'entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle, il y eut « multiplication des corporations municipales ». (Gravel. 1999 : 5) Pour ce qui est de la structure et de l'organisation municipales, il faudra attendre quelques années pour voir des changements significatifs y être apportés.

C'est à la fin des années 1960 ainsi qu'entre 1970 et 1980 que la province connaît de nouvelles réformes dans le monde municipal principalement en raison de la création, en 1969, de trois communautés urbaines, soit la Communauté urbaine de Montréal (CUM), la Communauté urbaine de Québec (CUQ) la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO). Le gouvernement attribuera aux trois communautés urbaines des droits et des compétences exclusives pour qu'elles assurent leur développement en tant que pôles de croissance.

Enfin, en 1979 le gouvernement du Québec adopte trois lois importantes qui modifient le système municipal québécois. Ces lois consacrent alors l'importance du développement au niveau régional. Il s'agit de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., F.2.1), la Loi sur la démocratie municipale (L.R.Q., C.E.2.1) et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., A19.1). Cette dernière loi consacre l'avènement des MRC au

Québec. Nous nous y attarderons plus en profondeur dans la prochaine section de ce chapitre.

1.2- L'avènement des MRC au Québec 1979

À l'aube de la Révolution tranquille, la réalité des conseils de comtés n'est plus la même. Les 1 450 municipalités en milieu rural regroupées dans 74 comtés ne représentent plus que 25 % de la population de la province en 1961. Plus de 100 ans après leur création, deux possibilités s'offrent à l'État en ce qui concerne leur existence : abolition ou modification. En 1979, la société québécoise voit apparaître une nouvelle structure : les MRC (Municipalité régionale de comté).

La loi 125, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, regroupe les localités rurales et urbaines dans des institutions supramunicipales en excluant la Communauté urbaine de Montréal, la Communauté urbaine de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais ainsi que la région de la Baie-James. Les MRC sont composées des élus locaux des conseils municipaux de leurs territoires, mais n'ont ni pouvoir de taxation ni élection au suffrage universel de leur préfet.

Bien que la structure connut des débuts fort difficiles en raison de la question de représentativité (un maire : un vote?) et de divergences quant à la vision du développement du territoire et de son avenir (territoire vaste tel Fjord du Saguenay), il

semble qu'à partir du milieu des années 1980, la majorité des intervenants sont d'accord sur la nécessité des MRC au Québec.

Le premier rôle des MRC concerne l'aménagement du territoire. De 1979 à 1987, les MRC travaillèrent sur leur schéma d'aménagement respectif. Cependant, bien que la majorité des schémas d'aménagement seront terminés, très peu vont être acceptés. Les plus grandes réticences viendront de certains ministères provinciaux dont les schémas concernent les terres publiques, les berges, le bois et les zones vertes ainsi que l'agriculture. Deux ans plus tard (1989), toutes les MRC disposent de leur schéma d'aménagement bien que certaines éprouvent des difficultés à les mettre en vigueur.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec* (Loi 88) en janvier 1988, les champs d'intervention privilégiés et à développer par les MRC sont le développement économique, l'environnement, la culture, le loisir, l'habitation et l'agriculture.

1.3 – Autres législations affectant le monde municipal

À la suite de l'avènement des MRC, notons les différentes lois et réformes qui ont affecté le monde municipal mais aussi les régions du Québec. La première réforme d'importance fut celle proposée par le ministre des Affaires municipales, Claude Ryan, en décembre 1990. La réforme « consistait à « refiler » une facture de 518 millions de dollars aux municipalités locales par le retrait pur et simple de la contribution

gouvernementale au financement des services de la voirie, de la sécurité publique (police) et du transport en commun ». (Vachon. 1993 : 35) Cette réforme s'est concrétisée avec l'adoption en juin 1991 du projet de loi 145.

Par la suite, c'est en 1996 que le ministre Rémy Trudel met sur la table la « carte des fusions » pour ensuite effectuer un nouveau transfert de 375 millions de dollars de nouvelles responsabilités aux municipalités fin 1997-début 1998. C'est aussi en 1996 que le ministère de la Métropole voit le jour (loi 1) et c'est en 1997 que le gouvernement effectue la création du ministère des Régions (loi 171) qui met en place également les réseaux des Centres locaux de développement (CLD) et les Centres locaux d'emploi (CLE).

À la suite aux éléments présentés ci-dessus, nous analyserons dans la prochaine section comment les différents gouvernements ont procédé avec leurs différentes politiques de regroupement des municipalités au Québec.

1.4 - Les politiques publiques de regroupements municipaux 1965-1996

Selon l'auteur Alain Gaccigalupo, les mesures de regroupements au Québec ne datent pas d'hier. Certaines mesures de regroupements se retrouvent même dans l'*Acte des municipalités et chemins du Bas-Canada de 1860*. Ces mesures concernaient des possibilités d'annexions de township ou de paroisses mais ils n'ont pas été suffisantes pour freiner l'exode des populations du monde rural. Exode qui s'est traduit par la

création et une multiplication de nouvelles municipalités à la fin du XIX^e siècle et dans la première moitié du XX^e siècle.

Cette multiplication d'entités municipales associée à l'exode rural entraîna une situation structurelle difficile pour la province. Ainsi, d'un côté on retrouve de nombreuses municipalités rurales exsangues, et de l'autre, des municipalités urbaines peu nombreuses mais avec un haut taux de peuplement qui finissent par devenir des agglomérations. Peu importe le cas, des mesures de regroupements s'imposent. Mais comment procéder pour l'État? Question importante car l'État est bien conscient de l'esprit de clocher qui animent les élus locaux. Face à cette constatation, l'État doit-il laisser la liberté aux élus locaux de décider volontairement ou utiliser des mesures coercitives? L'État opte d'abord pour le volontariat.

Ainsi, le gouvernement du Québec vote sa première loi-cadre qui a pour objectif avoué de réduire le nombre de municipalités (1 674 en 1961), soit *La loi des fusions volontaires des municipalités* de 1965. Cette loi permettait aux municipalités *limitrophes*, peu importe les lois qui les régissaient, de s'unir pour former une seule et unique municipalité. Notons comme exemple les villes de Baie-Comeau et Hauterive qui ont connu un regroupement des deux entités dès février 1970. Le succès de cette première initiative gouvernementale n'a cependant pas été au rendez-vous. En effet, après six ans d'application, soit de 1965 à 1971, « à peine une centaine de municipalités sur un total de 1 658 ont utilisé cette loi » (Petrelli. 1999 :6).

Pour tenter d'accélérer le processus, le ministre des Affaires municipales, Maurice Tessier, sous le gouvernement libéral de Robert Bourrassa, publie en mars 1971 le *Livre blanc* sur la réforme des structures municipales au Québec. Ce livre blanc ouvrit le débat et aboutit à l'adoption de *La loi favorisant le regroupement des municipalités* en 1971. Mais cette loi s'avérera très peu efficace, car, entre 1972 et 1979, on ne réalisera que 72 fusions au Québec incluant la fusion forcée de douze municipalités dans la région de Mirabel. Le gouvernement a aussi dû imposer d'autres fusions qui lui semblaient urgentes comme celle de la ville de Laval.

Même si on s'entend pour réduire le nombre des municipalités, car le Québec compte encore en 1991 plus de 1 450 municipalités dont près des trois quarts sont rurales et habitées par moins de 2 000 habitants, toute tentative pour fusionner *sa municipalité* à une autre soulève des résistances importantes. Ainsi, les élus locaux ont peur de perdre leur pouvoir alors que les populations visées ne veulent pas voir leurs impôts fonciers et leurs taxes augmenter.

En ce qui concerne les milieux urbains, dès 1960, l'État est conscient qu'il sera nécessaire de réaliser des regroupements. Ainsi, entre 1969 et 1979, plusieurs projets ont été élaborés en ce qui concerne le regroupement des agglomérations urbaines au Québec, mais aucun n'a été adopté par les gouvernements de l'époque. Du plan REMUR (Renouveau municipal et régional) qui prévoyait la création de nouvelles communautés urbaines et de 16 communautés régionales au projet de 131 communautés municipales en

1971, c'est le statu quo. De 1973 à 1976, on présentera deux projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire qui ne tiendront pas non plus.

Le milieu des années 1990 s'est avéré une période mouvementée pour les municipalités du Québec. En 1995, Lucien Bouchard devient alors premier ministre et le discours politique se tourne maintenant vers l'atteinte du déficit zéro pour l'année 2000. Il en résultera de l'adoption de politiques publiques axées sur les coupures de budget et le transferts aux municipalités de nouvelles charges financières.

Étant donné les conjonctures économiques et sociales de l'époque, il apparaît que toute réforme majeure du système municipal n'était pas envisageable à ce moment-là. La situation entre 1995 et 2000 fait donc en sorte que malgré les lois en présence pour accélérer les regroupements dans la province, les chances d'observer une réduction du nombre de municipalités sont plutôt minces. Constatation que nous précise l'auteur Pierre Prévost lorsqu'il spécifie qu'au

rythme actuel des regroupements dans le monde municipal, on peut dire qu'il faudrait plus de cinquante ans au Québec pour atteindre le nombre de municipalités ontariennes, et près de cent ans pour atteindre une population moyenne par municipalité comparable à la moyenne ontarienne actuelle, alors qu'un débat a lieu en Ontario pour y réduire encore du tiers le nombre de municipalités. (Prévost. 1999 : 136)

Cependant, même si le gouvernement ne peut procéder à la réforme municipale qu'il désire, dès 1996 nous voyons poindre à l'horizon des intentions qui ne laisseront personne indifférent dans le monde municipal.

1.5 - La réforme globale et en profondeur des institutions d'agglomération au Québec 1996-2002

C'est au mois de mai 1996 que le gouvernement du Québec publie une nouvelle politique intitulée : *Renforcement des institutions locales – La consolidation des communautés locales*. Celle-ci est déposée dans un but unique, soit la stimulation des regroupements municipaux. Cette politique comportait trois volets.

Le premier volet concernait le regroupement sur une base volontaire des 48 villages-paroisses et de 416 petites municipalités comprises dans les agglomérations rurales de moins de 10 000 habitants. En dépit de nombreuses mesures incitatives, telle la bonification du programme d'aide au regroupement, à peine la moitié des entités visées s'étaient regroupées au 1^{er} janvier 2002.

Le volet deux concernait 85 municipalités faisant partie de 21 agglomérations de recensement ayant entre 10 000 et 100 000 habitants. De plus, le volet deux concernait aussi 176 municipalités qui faisaient partie des six régions métropolitaines de recensement ayant une population de plus de 100 000 habitants. Ces deux ensembles de municipalités représentaient des populations respectives de 820 000 et 4 565 000 habitants.

Finalement, le dernier volet était destiné aux 722 municipalités isolées ayant une population de 1 100 habitants en 1995. Dans ce cas ci, la réforme vise le renforcement des MRC, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, pour que ces MRC

« puissent assumer un rôle de coopérative de services techniques et administratifs à leur égard (Ministère des Affaires municipales, 1996) ». (Petrelli. 1999 : 10)

C'est en avril 2000 que la réorganisation en profondeur du système municipal s'est vraiment amorcée (volet 2) avec le dépôt par le gouvernement de son *Livre blanc* sur la réorganisation municipale intitulé *Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. Le *Livre Blanc* comporte deux axes d'interventions majeures : le regroupement des municipalités locales et le renforcement des agglomérations urbaines et des municipalités régionales de comté (MRC).

Les objectifs étaient l'équité fiscale (à la suite du dépôt du rapport de la commission Bédard – *Pacte 2000- Rapport de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locale*), le développement économique, le développement durable, un meilleur aménagement du territoire et l'amélioration des services aux citoyens ou une diminution des coûts de ces mêmes services :

La réorganisation municipale vise aussi à assurer que les grands enjeux de nature supralocale, tels que l'aménagement du territoire, le transport en commun, le réseau artériel, la planification de la gestion des matières résiduelles et la promotion économique internationale, soient, particulièrement dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec, pris en charge au palier de gouverne adéquat. (Desrochers, Blais, Campeau. 2002 : 29)

Plusieurs mesures administratives furent adoptées en juin 2000 à la suite du dépôt du projet de loi 124, loi modifiant la *Loi sur l'organisation territoriale et d'autres dispositions législatives* afin de mettre à la disposition du gouvernement et des

municipalités de nouveaux moyens pour *inciter* les regroupements de municipalités sur le territoire du Québec. Parmi ces *moyens*, notons que la nouvelle loi permet à la ministre des Affaires municipales et de la Métropole d'exiger qu'une demande commune de regroupement lui soit présentée, elle autorise le gouvernement à décréter un regroupement, elle donne de nouveaux pouvoirs à la Commission municipale du Québec pour réaliser des études de regroupements, elle ajuste le cadre des relations de travail des municipalités en situation de regroupement et elle introduit des mesures pour assurer le financement des équipements supralocaux au niveau des MRC.

D'autres moyens ont aussi été adoptés par le gouvernement pour favoriser ou pour inciter les regroupements municipaux :

- Désignation d'un mandataire pour soumettre des recommandations au gouvernement;
- Ajustement au cadre des relations de travail afin de prévoir dans le cas de regroupement un procédé ordonné et accéléré d'intégration d'employés et l'établissement de conventions collectives nouvelles;
- Mise en place de comités de transition composés de non-élus désignés par le gouvernement afin de faciliter la création des nouvelles villes de Montréal, Québec, Gatineau, Longueuil, Lévis, Trois-Rivières ainsi que Saguenay.

Source : Desrochers, M. Blais, P. Campeau, S. (2002).

Après les recommandations des mandataires du gouvernement, il y eut création, le 1^{er} janvier 2001, en vertu du *projet de loi 134 (Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal)*, de la Communauté métropolitaine de Montréal. Non seulement cette loi institue la Communauté métropolitaine de Montréal, mais elle détermine son organisation, ses pouvoirs, ses compétences et les règles relatives à l'administration de ses finances.

Par la suite, le gouvernement procéda à la création, avec le dépôt du projet de loi 170, *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, des nouvelles villes de Montréal, Québec, Gatineau, Longueuil et Lévis. Cette loi déterminait aussi les mêmes règles organisationnelles que la nouvelle Communauté métropolitaine de Montréal.

Les nouveaux territoires des communautés métropolitaines correspondent aux régions métropolitaines de recensement (RMR) définies par Statistique Canada. Ces nouvelles régions métropolitaines sont maintenant des instances de planification dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique et social, de la promotion économique internationale, du transport en commun métropolitain, des équipements et infrastructures ainsi que toutes les activités et les services à caractère métropolitain.

Les trois autres agglomérations de plus de 100 000 habitants au Québec, soit Sherbrooke, Chicoutimi-Jonquière et Trois-Rivières ont aussi fait l'objet de regroupements majeurs le 1^{er} janvier 2002, permettant la création des nouvelles villes de Sherbrooke, Saguenay et Trois-Rivières. Ces nouvelles villes ont été constituées par des décrets gouvernementaux à la suite de la présentation de demandes communes de regroupement et elles succèdent aux MRC situées sur leur territoire. Parallèlement, la réforme englobe également toutes les municipalités de 10 000 à 100 000 habitants qui devront se regrouper dans un futur immédiat.

Dans le cas des nouvelles municipalités de Gatineau, Saguenay et Trois-Rivières, une *Commission conjointe d'aménagement* est créée afin de réunir des représentants des villes-centres et des MRC limitrophes pour permettre une harmonisation des schémas d'aménagement du territoire. La raison qui a amené la création de cette commission est que ces trois villes comportent maintenant de grands territoires ruraux en grande partie à caractère agricole.

Comme les regroupements touchaient également les MRC dans plusieurs régions et qu'elles affichaient plusieurs couleurs, le gouvernement décida de les classer en trois catégories distinctes : les MRC à caractère rural (sans agglomération urbaine de plus de 10 000 habitants), les MRC à caractère rural et urbain (dotées d'une agglomération urbaine de 10 000 à 100 000 habitants) et les MRC situées sur le territoire des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec. S'ajoutent à ces MRC, 13 municipalités locales exerçant certaines compétences de MRC.

Pour les MRC à caractère rural, le gouvernement dépose le projet de loi 29, qui a été adopté en juin 2001, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, qui comporte plusieurs modifications visant à renforcer les MRC. Entre autres, cette loi octroie aux MRC des compétences additionnelles et leur donne le droit d'élire, si tel est leur choix, un préfet au suffrage universel.

Pour les MRC à caractère urbain et rural, un groupe de travail a fait des recommandations et des dispositions législatives (Projet de loi 77 – *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités régionales de comté*) ont

été présentées à l'Assemblée nationale le 19 décembre 2001. Le principe du projet de loi a été adopté le 15 mai 2002 et celle-ci a été adoptée et sanctionnée le 19 décembre 2002.

Ce projet de loi apporte des modifications à plusieurs dispositions concernant les MRC. En voici les principales : la possibilité de faire élire son préfet au suffrage universel; la compétence exclusive en matière de gestion des cours d'eau municipaux situés sur son territoire; le pouvoir d'établir, par règlement, un plan relatif au développement de son territoire; le pouvoir de désigner, par règlement, des équipements, des infrastructures, des services et des activités comme ayant un caractère supralocal et d'établir, à leur égard, des modalités de gestion et de financement; le pouvoir de déclarer, par règlement, sa compétence dans la gestion du logement social, des matières résiduelles, de la voirie locale ou du transport collectif de personnes et la possibilité de mentionner, dans son règlement, l'emplacement d'un parc régional. De plus, les MRC pourront aussi signifier aux municipalités locales, celles qui ne pourront pas exercer leur droit de retrait.

Enfin, le projet de loi prévoit des dispositions qui obligent une MRC à nommer un représentant de la ville la plus peuplée du territoire, à moins que celle-ci n'y ait renoncé au préalable et il établit les règles pour désigner un préfet si ce dernier n'est pas élu au suffrage universel. Pour conclure sur les compétences des MRC, ajoutons le financement de l'institution correspondant au nombre d'habitants représentés et une plus grande participation concernant les centres locaux de développement (CLD),

compétences qui sont devenues obligatoires à la suite de l'implantation des Conférences régionales des élus (CRÉ).

Ainsi, au 17 septembre 2003, le Québec « municipal » se visualise maintenant comme suit :

Tableau 1 – Les municipalités locales

LES MUNICIPALITÉS LOCALES			
1 113 Municipalités locales couvrant le tiers de la superficie du Québec			
Répartition des municipalités par tranche de population			
N^{bre} d'habitants	N^{bre} de municipalités	Population	%
Moins de 2000	746	632 561	8,6 %
2 000 à 9 999	290	1 146 816	15,6 %
10 000 à 49 999	62	1 313 959	17,8 %
50 000 à 99 999	6	404 683	5,5 %
100 000 et plus	9	3 866 450	52,5 %
Total	1 113	7 364 469	100 %

Source : Ministère des Affaires municipales, Sport et Loisir. 2003.

En somme, le Québec est maintenant composé de deux communautés métropolitaines, neuf villes de 100 000 habitants et plus, plusieurs villes de taille moyenne dans toutes les régions, 86 MRC au 26 mars 2003 dont 51 MRC à caractère rural; 5 MRC située en totalité sur le territoire d'une communauté métropolitaine, 8 MRC située en partie sur le territoire d'une communauté métropolitaine et 14 municipalités locales exerçant certaines compétences de MRC.

Comme nous avons pu le constater dans cette partie, l'histoire des municipalités et de ces multiples législations, qu'elles soient de regroupement ou d'autres natures, est implicitement liée à l'appareil étatique du gouvernement provincial.

Le portrait et la synthèse que nous venons de faire sur l'histoire des municipalités et les différentes politiques de regroupement municipal nous permettent de faire la lumière sur ce que les acteurs du monde municipal ont vécu depuis que le gouvernement québécois en a la charge.

Cependant, il nous reste à synthétiser l'environnement interne et externe des municipalités si l'on veut augmenter notre niveau de compréhension concernant les effets appréhendés de la réforme municipale de 2000 sur les collectivités à différents niveaux. Ces éléments nous permettront de mieux cerner l'état d'esprit (que l'on pourrait désigner sous l'appellation de *culture organisationnelle*) qui règne dans les municipalités depuis leur création jusqu'à nos jours. De plus, notre recension des écrits nous permettra aussi de faire la lumière sur les analyses de certains chercheurs en ce qui a trait aux effets des fusions municipales sur les collectivités rurales locales.

CHAPITRE 2

EFFETS APPRÉHENDÉS DES FUSIONS MUNICIPALES À L'ENDROIT DE LA GOUVERNANCE LOCALE ET RÉGIONALE

L'objectif de notre recherche est de comprendre comment les principaux acteurs, soit les directeurs généraux, les secrétaires trésoriers et les maires, de petites communautés récemment fusionnées avec une plus grande ville située dans une MRC du Bas-Saint-Laurent ont vécu la réforme municipale de l'an 2000 et comment ils l'évaluent aujourd'hui. Pour tenter de nous éclairer sur le monde municipal et les effets appréhendés de la réforme de 2000, notre recension des écrits comportera les dimensions suivantes : la gestion municipale québécoise, la desserte de services de proximité, la constitution de pôles régionaux de développement, le développement régional et local et la réduction du fardeau fiscal des citoyens.

Ainsi, en premier lieu, il nous apparaît important, pour bien comprendre ce monde, de dresser une synthèse de l'organisation municipale québécoise. Quel est son rôle? Comment fonctionne une municipalité? Quelle est sa vraie autonomie? Est-ce une entité démocratique? Quel type de culture y retrouve-t-on? Les éléments présentés dans cette première partie pourront nous permettre de mieux comprendre la vision qu'ont les acteurs du regroupement municipal de 2000.

En deuxième lieu, nous nous attarderons aux services de proximité qui sont considérés comme essentiels au développement et au dynamisme des collectivités locales. Ainsi, nous ferons la lumière sur les effets appréhendés des regroupements

municipaux sur la déserte des services de proximité à partir des recherches de Mario Carrier, Bruno Jean, Patrice LeBlanc ainsi que de Serge Belley et Jean-Pierre Hamel. Enfin, nous retiendrons ce que les auteurs nous ont indiqué concernant le rôle futur des MRC au Québec.

Pour terminer notre recension des écrits, nous synthétiserons les propos des principaux auteurs qui se sont avancés dans des prédictions concernant les regroupements municipaux. Nous porterons une attention particulière sur les trois éléments suivants : la constitution de pôles régionaux de développement, le développement régional et la réduction du fardeau fiscal des contribuables. Ces trois éléments sont fondamentaux car ils représentent en quelque sorte certains des objectifs avoués du gouvernement du Québec pour implanter la réforme municipale de l'an 2000.

1- La gestion municipale québécoise

Cette première partie de la recension des écrits concerne une dimension non négligeable pour notre compréhension des diverses réactions des principaux acteurs concernés par les regroupements municipaux. Ainsi, le monde municipal québécois comporte sa propre dynamique, ses façons de faire et une mentalité propre inhérente à son histoire particulière. Ces éléments façonnent la gestion municipale québécoise et c'est une synthèse partielle de celle-ci que nous proposons dans les lignes qui suivent.

1.1- Un portrait général des municipalités québécoises

Une municipalité locale est une structure corporative dotée d'une personnalité juridique qui représente une collectivité. Cette collectivité procède à l'élection de ses dirigeants auxquels l'État québécois a attribué des compétences. Selon l'auteur Robert J. Gravel, qui effectua une étude approfondie du système municipal québécois en 2000, il apparaît cependant que celui-ci ne serait pas homogène, car il est composé de plusieurs types de municipalité.

Le premier type de municipalité est celui régi par le code municipal. Il s'agit des villages et des municipalités rurales mieux connus sous les appellations : municipalités, paroisses, cantons, cantons-unis et municipalités sans désignation. Pour obtenir le statut de municipalité, le territoire doit compter au moins 40 maisons habitées sur une superficie de moins de 40 arpents et l'évaluation foncière doit être supérieure à 50 000 \$. On compte en 1999 au Québec, 124 de ces municipalités. Pour obtenir le statut de paroisses, cantons ou cantons-unis, la population doit s'établir à un minimum de 300 personnes. En 1998, on comptait 847 de ces entités, soit 83 cantons, 7 cantons-unis, 308 paroisses et 449 entités sans désignation.

Le deuxième type de municipalité est celui que régit la *Loi sur les cités et villes*. Elles obtiennent ce statut lorsque leur population compte au moins 2000 habitants. Dans la province, on comptait en 1998, 265 municipalités sous cette juridiction, soit 2 cités et 263 villes. Enfin, la province compte deux municipalités régies par des lois spéciales, soit les villes de Québec et de Montréal.

Dans le système gouvernemental québécois, les municipalités tiennent deux rôles distincts. Le premier est de nature politique, car il est l'expression des besoins et des volontés des populations locales dans l'exercice de certaines fonctions. Le deuxième est de nature administrative, c'est-à-dire que les municipalités procèdent à l'exercice de ses fonctions.

En ce qui concerne leurs structures, Gravel nous indique que les municipalités sont sensiblement toutes les mêmes. Elles exercent des pouvoirs directeurs, judiciaires et administratifs au niveau local. En ce qui concerne le pouvoir législatif, le conseil de ville peut légiférer sur tous les secteurs relevant de sa compétence comme par exemple, l'adoption du budget de la ville ou l'adoption d'un règlement d'emprunt. Les pouvoirs exécutifs se résument à la mise en œuvre des décisions du conseil telle la perception des taxes imposées. Enfin, le pouvoir judiciaire se réfère à des mesures par suite du non-respect de certains règlements telles les infractions au règlement de circulation ou du stationnement.

C'est le conseil municipal, constitué des élus, qui détient le pouvoir dans une municipalité. Le conseil, incluant le maire, est une entité élue par la population locale et il se doit d'exercer les droits de la municipalité, exécuter ses obligations ainsi que déterminer les grandes orientations et la répartition des ressources à sa disposition. Enfin, toutes les décisions du conseil sont confirmées et deviennent officielles dès que ce dernier se prononce par voie de résolutions ou de règlements.

Pour ce qui est des compétences d'une municipalité locale, elles s'exercent dans les champs suivants : sécurité publique, transport routier, hygiène du milieu, justice, santé et bien-être, urbanisme et aménagement du territoire, finance, organisation territoriale, sports et culture, administration de la municipalité et habitation. Cependant, l'ensemble des municipalités n'exercent pas toutes ces fonctions, mais la liste est une référence quant aux défis que celles-ci doivent relever aujourd'hui.

En ce qui a trait au financement local, les municipalités puisent leurs fonds de différentes façons. Elles prélèvent des impôts fonciers, des taxes d'affaires, des taxes de services et peuvent aussi utiliser d'autres sources de financement autonomes. Entre autres, elles bénéficient de transferts gouvernementaux sous forme conditionnelle. Enfin, elles bénéficient de compensation de taxes versées par les gouvernements provincial et fédéral.

En somme, une municipalité est une entité juridique qui représente une collectivité. Elle possède des droits et des obligations et elle est en principe une entité démocratique ayant des représentants élus par la population.

Suite à la synthèse que nous venons de faire du système municipal québécois, nous procéderons à son analyse plus en profondeur dans les trois prochaines sections. La première sera consacrée à l'autonomie des institutions administratives municipales, la deuxième concerne la culture administrative des municipalités alors que la troisième

section portera sur les différents niveaux de problématiques administratifs issus de l'organisation politique municipale.

1.2 – L'autonomie des institutions administratives municipales

Selon l'auteur Alain Baccigalupo, il aura fallu attendre deux siècles et demi d'histoire canadienne française pour voir émerger les premières formes d'administration municipale. Ces premières tentatives étaient imprégnées du modèle britannique très près du « *self-government* ». Même si aujourd'hui il s'agit bien du modèle actuel d'administration locale, il ne faut pas oublier les influences marquées du modèle français. En effet, le style de gestion très autoritaire remarqué chez certains leaders et plusieurs maires dans le monde municipal serait d'origine française. De plus, l'auteur nous précise que le système québécois d'administration municipale est aussi sous l'influence du courant américain. De fait, du directeur général aux méthodes modernes de gestion des ressources humaines, notre modèle en est en effet très imprégné.

Le résultat de cette triple influence fait que le système québécois comporte certains avantages et inconvénients, mais il y a aussi ses qualités et ses défauts. Comme l'indique Baccigalupo :

à l'homogénéité des structures locales françaises et à l'uniformité de la législation encore en vigueur dans ce pays, se sont substituées et imposées au Canada français – l'empirisme aidant – l'hétérogénéité des structures et la diversité juridique britannique. (Baccigalupo. 1990 : 478)

En 1984, conscient du mélange législatif présent dans le système municipal, le gouvernement du Québec a adopté un décret gouvernemental pour donner un coup de barre dans la législation municipale. En effet, il faut se rappeler que le Code municipal et la Loi sur les cités et villes datent respectivement de 1916 et 1922 et ils n'avaient jamais été révisés. De plus, près de 45 lois différentes régissaient le monde municipal au Québec. Enfin, soulignons que plusieurs municipalités au Québec ont des prérogatives dans leur charte qui leur donne le pouvoir de déroger aux deux lois qui régissent le monde municipal, le Code municipal et la Loi sur les cités et villes.

Selon l'auteur, l'objectif du décret gouvernemental de 1984 était élémentaire : unifier le système municipal, le moderniser et le simplifier autant que possible. Cependant, le gouvernement était conscient qu'atteindre ses objectifs et procéder à l'unification de 1 500 municipalités sous un modèle unique serait difficile. Dès le début, il apparaît clairement aux autorités gouvernementales qu'une homogénéisation du système ne pourra se faire tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas une réforme majeure des municipalités au Québec, plus spécifiquement dans le monde rural.

Or, Baccigalupo nous indique que cette « restructuration porte en elle-même un corollaire qui a généralement pour effet de soulever un tollé général chez les élus locaux : la réduction sensible du nombre de municipalités » (Baccigalupo. 1990 : 480). De plus, cette restructuration en profondeur du monde municipal « s'oppose à l'esprit de clocher qui trop souvent caractérise les élus locaux menacés dans leurs fonctions et leur prestige. C'est une population qui craint la hausse des impôts municipaux » (Baccigalupo. 1990 : 480).

Face aux nombreux obstacles politiques, les élus provinciaux vont souvent battre en retraite et favoriser le volontariat en adoptant des lois qui favorisent les regroupements avec le succès que l'on connaît avec les projets de loi de 1965 et 1971. Comme l'auteur l'a bien souligné, toute réforme du système municipal québécois s'est toujours butée à la résistance des élus locaux. Cependant, pour l'auteur, la fonction d' élu local (fonction politique), dans une démocratie, appelle un style de gestion démocratique ouvert et sensible aux demandes et préoccupations des citoyens. Mais il semble que ce n'est pas toujours le cas selon lui, car plusieurs maires et élus locaux gèrent leur municipalité de façon autoritaire et non de manière démocratique.

De plus, plusieurs maires se considèrent comme des « gouverneurs, des intendants et les héritiers des traditions dogmatiques des curés de paroisse » (Baccigalupo. 1990 : 487). En ce qui concerne les plus modernes d'entre eux, l'auteur nous indique qu'ils se voient beaucoup plus comme des dirigeants d'entreprises ou des capitaines de navire qui gèrent les affaires de la municipalité et non pas de manière transparente mais comme des présidents de conseils d'administration.

De plus, la présence de réseaux de contacts personnels très scellés, surtout en milieu rural, permet souvent au personnel politique (maire et conseillers) de s'enliser dans leurs fonctions. Phénomène qui est visiblement sans équivoque lorsqu'on observe la longévité du personnel en poste dont la durée est en moyenne de 14 ans. Enfin, il faut souligner, selon Baccigalupo, l'absence totale de presse locale en mesure de critiquer et de contrôler les faits et gestes des élus locaux.

Pour l'auteur, il ne fait pas de doute que cette situation très particulière quant à la démocratie locale n'a pas échappé aux différents gouvernements qui se sont succédés au fil des années. C'est pour cette raison que le gouvernement introduit en 1980, la Loi 105 sur la démocratie locale. Cette loi cherche à revaloriser la vie démocratique et la fonction d' élu local. Ainsi, ce n'est qu'en 1980, à la suite de la loi 105, qu'on officialisa les éléments suivants :

- *Reconnaissance officielle des partis politiques locaux ;*
- *Contrôle sur le financement et des dépenses électorales ;*
- *Meilleur équilibre de la carte électorale ;*
- *Suppression du droit de vote aux personnes morales (compagnies) ;*
- *Rémunération plus élevée des élus locaux ;*
- *Établissement du congé sans solde obligatoire pour l'accès aux charges municipales ;*
- *Modification aux règles de fonctionnement des futurs comités exécutifs ;*
- *Introduction d'une période de question au sein des conseils municipaux ;*
- *Information améliorée pour les citoyens par le biais d'une information obligatoire en matière de budget.*

Source : Alain Baccigalupo. Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours : anthologie administratives. 1984

Ces diverses dispositions, louables sur le plan démocratique, ne firent pas l'unanimité chez les élus locaux. L'opposition fut même farouche et féroce. C'est pour cette raison que le gouvernement a fini par abdiquer sur d'autres mesures qui étaient tout aussi fondamentales et qui sont demeurées des lacunes importantes dans le système municipal. Nous citerons ici les plus importantes selon Baccigalupo : l'absence d'une liste électorale permanente ; les limites apportées à la période de questions par un trop grand nombre de municipalités et l'oubli du projet de création de commissions municipales permanentes ouvertes aux citoyens résultant d'une gestion en vase clos sans réelle transparence. Ainsi, pour l'auteur, un très grand nombre d'élus locaux

ont raté là l'occasion d'insuffler eux-mêmes de la force aux concepts de démocratie municipale et de libertés locales. Il ne suffit pas, en paroles ou dans les écrits, à l'occasion des grands rassemblements annuels des associations d'élus locaux, de brandir et d'agiter, haut et fort, les bannières de la défense des libertés locales et de la démocratie pour voir ces dernières, comme par magie, grandir et se développer. Encore faut-il donner vie à ces concepts concrètement, quotidiennement, au sein des conseils municipaux et dans les relations avec les citoyens. (Baccigalupo. 1990 : 491)

Selon lui, la démocratie locale n'est plus synonyme de démocratie de représentation. Les citoyens d'aujourd'hui sont plus éduqués, plus conscients, plus organisés et beaucoup plus conscientisés. C'est leur droit d'être plus impliqués dans le processus démocratique dans l'organisation qui est la plus proche d'eux que toute autre institution gouvernementale. Autrement dit, les citoyens d'aujourd'hui ne se contentent plus de faire un X sur un bulletin et attendre les prochaines élections pour réélire le même maire qui est en poste et le reporter au pouvoir pour un autre quatre ans. Ils veulent influencer et contrôler ce qui se passe dans leur municipalité, autant au niveau des choix de politique que du choix des moyens pour les procurer aux citoyens de la municipalité.

Sans transposer un modèle de démocratie direct, « il y a place, selon nous, pour une forme réaliste de démocratie de participation, ouverte aux citoyens actifs et responsables de la municipalité ». (Baccigalupo. 1990 : 492) Cependant, pour que cette participation vive tout en conservant un intérêt pour les affaires municipales, Baccigalupo nous précise que la réforme doit être accompagnée d'une décentralisation du pouvoir décisionnel, d'un accès accru des citoyens à l'information et à une institutionnalisation de forums de communication.

Pour l'auteur, le constat suivant est fondamentalement important pour la compréhension du monde municipal :

c'est au dynamisme du gouvernement provincial, à la volonté qu'il a souvent manifestée, au caractère raisonné des mesures qu'il a prises et souvent imposées que le système municipal québécois s'est principalement amélioré, rationalisé, démocratisé. (Baccigalupo. 1990 : 492)

Selon lui, c'est à la continuité des analyses faites par les fonctionnaires provinciaux que l'on doit cette vision d'amélioration ainsi que l'implantation (quelques fois en imposant) des réformes dans le monde municipal. Il ne faut pas se surprendre qu'il y ait une continuité dans les mentalités présentes dans les principaux partis politiques québécois concernant l'avenir du monde municipal.

La prochaine section de notre revue de littérature sera concentrée sur l'aspect culturel des organisations municipales. Nous y soulignerons ses principaux défis, ses principales règles internes et externes, les différents problèmes en relation avec la taille et les réalités démocratiques décisionnelles à l'œuvre dans une municipalité.

1.3- La culture administrative dans les organisations municipales

L'auteur Pierre Prévost, dans son ouvrage intitulé *La gestion municipale au Québec, perspectives nouvelles* publié en 1999, nous indique que la gestion publique municipale traverse une époque troublante. La raison est que cette gestion publique subit la remise en cause de l'État providence et de tous ces concepts. L'État n'est plus

considéré comme un levier économique, car nous sommes entrés dans la nouvelle ère de la mondialisation et de la responsabilisation des sociétés modernes quant à leurs déficits de fonctionnement.

Selon lui, l'évolution des tendances économiques et sociales que connaissent plusieurs pays industrialisés de la planète influence les municipalités comme jamais auparavant. En fait, les municipalités devront trouver le moyen de se repositionner non plus seulement comme entités qui collectent des impôts fonciers mais bien comme des organismes concurrentiels, efficaces, performants et en constante évolution.

Pour Prévost, il ne fait pas de doute que le monde municipal affiche encore un certain *conservatisme*. Ce qui n'est pas un défaut, car la gestion du secteur public, contrairement au secteur privé, exige le respect de normes et de règles très précises. Cependant, le fait que les gestionnaires doivent respecter des règles administratives très strictes tue *l'initiative* et *l'innovation*, car c'est beaucoup plus rassurant de se cacher derrière des règles qui nous sont dictées que de tenter d'innover tout en ne sachant pas les résultats attendus.

Il convient aussi de mentionner un fait important pour la compréhension de la situation municipale au Québec. Plusieurs municipalités possèdent des protocoles très rigides qui ne dépendent pas du gouvernement du Québec, mais qui émanent directement d'elles-mêmes.

À cet égard, le secteur public en général semble offrir la preuve que la bureaucratie (même petite) étouffe la créativité et que les modèles de survie en milieu de travail (acheter la paix en cédant des pouvoirs aux employés, éviter de confronter les causes profondes de conflits dans l'organisation, etc.) sont la norme plutôt que l'exception. (Prévost. 1999 : 115)

Concernant la différenciation des problèmes vécus selon la taille et le type de municipalité, l'auteur nous indique qu'il est évident qu'un gestionnaire qui œuvre dans une municipalité de type rural où il doit être un homme à tout faire (de la gestion des comptes allant au déneigement) ne peut offrir une performance adéquate en fonction de l'encadrement légal et réglementaire qu'il doit respecter. Il est tout simplement tellement débordé qu'il n'a pas le temps de se poser de question sur ses performances. Enfin, ces fonctionnaires qui oeuvrent dans les petites municipalités sont les moins bien formés pour les postes qu'ils occupent.

1.4 – Les différents niveaux de problématiques administratifs issus de l'organisation politique municipale

Le système municipal québécois en est un qui bénéficie d'une grande décentralisation, même un des plus décentralisés selon plusieurs auteurs, notamment Baccigalupo. Cependant, il montre néanmoins une grande centralisation dans ses processus de décisions internes. Les municipalités québécoises sont gérées au jour le jour par des fonctionnaires qui sont protégés par la loi cadre des municipalités. Cependant, les grandes orientations sont prises par le conseil municipal. Le maire joue le rôle de chef de l'exécutif, car il est le seul à être élu par l'ensemble des citoyens de la municipalité (les

conseillers, eux, sont élus par les gens des quartiers seulement). Ce qui explique la très grande étendue de son pouvoir.

Pierre Prévost nous indique qu'en milieu municipal, le fait que le maire soit élu au suffrage universel constitue un atout pour une personne qui serait entreprenante ou directive. La direction générale doit alors occuper la place que lui désigne le maire. Une tendance actuelle tend même à fragiliser les assises du poste de directeur général en l'engageant pour une période restreinte, ceci a donc pour conséquence de fournir la souplesse nécessaire pour les municipalités en situation précaire ou qui ont besoin d'un redressement majeur.

Cependant, pour l'auteur, ce portrait cache une réalité bien présente dans plusieurs municipalités au Québec. De nombreux directeurs généraux profitent des circonstances qui se présentent à eux pour occuper beaucoup de place. Ils incarnent tellement la continuité que, pour la majorité des intervenants externes, c'est eux qui représentent la municipalité en cas de vide politique. Dans cette situation, ils peuvent facilement forger leurs contacts externes en fonction de leurs priorités et de leur vision qu'ils entretiennent avec la municipalité qu'ils représentent.

Il s'agit là d'éléments importants concernant la gestion municipale québécoise que nous allons considérer lors de notre analyse des effets de la réforme de 2000. Ces derniers devraient nous aider à bien comprendre et à bien interpréter ce que les principaux acteurs vont nous dévoiler lors de notre recherche.

Dans la prochaine partie de cette revue de littérature, nous verrons quels effets peuvent avoir les regroupements municipaux sur les services de proximité. Plusieurs auteurs considèrent ces services comme étant la base de la vitalité des communautés et les changements qui s'effectueront lors de regroupement, peuvent altérer le développement ainsi que le dynamisme d'une communauté et peut même aller jusqu'à accélérer le processus de dévitalisation que connaissent certaines collectivités situées en milieu rural.

2- Les services de proximité

Les services publics sont considérés par plusieurs auteurs comme la base de tout maintien en vie des petites collectivités, particulièrement celles qui sont situées en milieu rural et qui se retrouvent en difficulté économique et sociale. Dans la prochaine partie de notre revue de littérature, nous analyserons deux aspects distincts concernant les services de proximité.

Dans un premier temps, il nous apparaît important de présenter une analyse des auteurs concernant l'importance que peuvent avoir ces services, non seulement pour la survie des collectivités situées en milieu rural et rural urbain mais aussi pour leur développement futur. Puis dans un deuxième temps, nous nous attarderons particulièrement à notre objectif de recherche, soit à savoir quels sont les effets que peuvent avoir les regroupements municipaux sur la déserte de ces services de proximité. Les regroupements municipaux vont-ils nécessairement améliorer la déserte de ces services ou bien vont-ils avoir l'effet contraire? Ce sont des réponses à ces questions que nous verrons dans la deuxième partie de ce chapitre.

2.1- Attractivité du territoire, services publics et développement

Les auteurs reconnaissent d'emblée que les services de proximité sont des *moteurs* et qu'ils ont « un effet de stimulation sur le développement ». (Carrier, Jean, LeBlanc. 2000 : 86) Ces services contribuent grandement au développement économique en procurant des emplois et aussi en assurant une certaine qualité de vie pour les populations concernées. C'est pour cette raison que les auteurs insistent sur le fait que l'offre de services de proximité modifie l'attractivité du territoire et que cette offre doit nécessairement être conforme à la stratégie de développement des collectivités.

Les constats qu'ont fait les auteurs sur l'importance de la présence des services de proximité sont les suivants. Les gens évaluent l'accessibilité des services de proximité selon la fréquence de leur utilisation et le temps requis pour avoir accès à ceux-ci. De plus, tout ce qui semble à moins d'une heure de voiture est considéré comme facilement accessible par les populations rurales.

Ceci amène les auteurs à se poser de sérieuses questions sur le regard qu'ont les ruraux sur la question, car après tout « les populations rurales semblent accepter volontiers, en échange des aménités rurales aujourd'hui mieux reconnues, les quelques inconvénients liés à la faible disponibilité de certains services sociosanitaires ou d'éducation » (Carrier, Jean, LeBlanc. 2000 : 93). Pour les auteurs, ce constat semble aller à l'encontre du discours des élites rurales car il s'agit d'une attitude qui révèle une grande capacité d'adaptation. Ils en concluent que cette population en vient à considérer comme normal ce que plusieurs pourraient considérer comme pathologique.

Les autres questions que se posent les auteurs concernent non seulement l'échelle géographique mais aussi l'imputabilité de la déserte des services de proximité. À cet effet, à quelle échelle géographique les services de proximité devraient-ils être organisés? De plus, cette organisation est l'affaire de qui? Est-ce l'affaire des élus locaux, de la municipalité régionale de comté (MRC), des organismes et des ministères gouvernementaux sectoriels, du privé ou du secteur associatif? Enfin, qui est le mieux placé pour faire l'inventaire des besoins et de proposer des solutions viables pour les petites collectivités en milieu rural? Si les responsabilités de l'État en la matière sont indéniables, il n'en demeure pas moins que la tendance vise à impliquer les citoyens eux-mêmes. Pour les auteurs, il ne fait aucun doute « qu'une prise en charge locale accentuée à l'égard de cette problématique est de plus en plus reconnue ». (Carrier, Jean, LeBlanc. 2000 : 95)

Pour eux, cette implication serait, entre autres, une garantie de correspondance en ce qui a trait aux besoins réels et des prestations qui seraient offertes. Cette participation citoyenne combinée avec le partenariat et une qualité des services sont des éléments fondamentaux quant à la définition d'un contexte favorable au maintien et au développement de nouveaux services de proximité dans les petites collectivités rurales.

De plus, ils ajoutent que ce sont des éléments clés qui s'ajoutent à la disponibilité et à l'accessibilité, car ces populations ont non seulement droit à des services correspondants à des critères de qualité mais aussi ces collectivités n'accepteront pas des services réduits à leur plus simple expression.

Pour les petites collectivités qui se retrouvent en situation de dévitalisation, les auteurs sont catégoriques, elles

devront peut-être prendre ces tendances encore plus au sérieux que les autres localités rurales. [...] Il faudra donc faire preuve de créativité et d'innovation pour maintenir les services existants et en développer de nouveaux dans ces milieux faiblement peuplés. (Carrier, Jean, LeBlanc. 2000 : 95)

Cependant, pour ce faire, les auteurs indiquent qu'il sera nécessaire pour les habitants de ces collectivités de se réapproprier cette démarche. Non seulement ils devront se réengager dans des projets structurants pour leur collectivité mais ils devront aussi innover dans la mesure où ils devront peut-être autofinancer ces projets afin d'assurer leur avenir. Cette réappropriation ne pourra cependant se faire « que si un consensus politique fort se forme chez les acteurs locaux ». (Carrier, Jean, LeBlanc. 2000 : 96)

En somme, le

[...] consensus politique et le leadership local permettront d'établir des partenariats essentiels à la prestation des services. La pérennité des services de proximité dans les petites communautés semble indubitablement liée à leur ancrage territorial. (Carrier, Jean, LeBlanc. 2000 : 96)

Suite aux éléments présentés ci-dessus concernant l'importance des services de proximité pour les populations locales, il faut tout de même considérer que, comme l'indique l'auteur Jean-Pierre Hamel dans son analyse des services publics locaux dans les petites collectivités de faible densité dans le Bas-Saint-Laurent et la Beauce, « dans

l'ensemble, les choses vont plutôt bien pour la plupart des municipalités visitées¹ ».
(Hamel. 2000 : 106)

Selon ses résultats de recherche, Hamel nous indique que ces municipalités ont mis sur pied des montages institutionnels pas souvent très solides et qui dépendent de la bonne volonté des bénévoles. Il peut même arriver que le montage s'écroule, mais, heureusement, il ne concerne pas les offres de services qui mettent en péril le fonctionnement de la municipalité dans son ensemble. Cependant, dans la plupart des cas, le montage fonctionne très bien depuis longtemps et son coût est bas. Même si ces services ne sont pas aussi sophistiqués que ceux que les citoyens peuvent avoir dans les grandes villes, il n'en demeure pas moins qu'ils sont tout aussi complets, parfois même plus que ceux que l'on retrouve en ville.

Ces derniers éléments d'analyse nous amènent au rôle des MRC, mais aussi aux conclusions que tire l'auteur Serge Belley sur les impacts des regroupements municipaux sur les petits ensembles village-paroisse situés en milieu rural. En effet, l'auteur a réalisé une étude qui porte sur la déserte de services municipaux dans ce type d'ensemble en 2000. L'étude portait sur 16 municipalités autonomes dont 14 qui constituent des ensembles village-paroisse.

¹Le « terrain de chasse » comme l'auteur l'appelle se définit comme suit : 13 municipalités situées entre Saint-Georges dans la Beauce et la frontière américaine (dont il en a visité 11) et 30 municipalités dans le Bas-Saint-Laurent (dont il en a visité 25). Ces municipalités comptaient en moyenne moins de 530 habitants et une densité brute d'à peine 4 personnes au kilomètre carré.

En premier lieu, comment les maires et les secrétaires-trésoriers voient-ils l'avenir de la structure MRC ? Est-ce que les municipalités plus riches voient le rôle de la MRC différemment de celles qui sont moins riches?

Pour Belley, de façon générale, les opinions sont également partagées. Dans un cas, les maires se montrent très favorables à la MRC en la considérant nécessaire mais aussi comme une « structure démocratique et efficace ». (Belley. 2000 : 140) Ils se montrent aussi très favorables à un élargissement de ses pouvoirs, mais en autant qu'elle ne devient pas ce qu'ils appellent *un troisième palier de gouvernement*. La MRC leur apparaît une structure plus appropriée que la municipalité locale en ce qui concerne l'accueil de nouveaux pouvoirs décentralisés. De plus, la MRC pourrait offrir des services que les petites municipalités ne peuvent offrir aux citoyens étant donné les finances de certaines municipalités. Enfin, la MRC devrait améliorer la collaboration entre les municipalités.

Dans l'autre cas, sans remettre en cause la MRC, les maires sont plus prudents quant à une éventuelle augmentation de ses pouvoirs. Ils insistent plus sur le climat et la dynamique du conseil municipal qu'ils qualifient de plus intéressant et de généralement meilleur que celui de la MRC. De plus, plusieurs maires et secrétaires-trésoriers se demandent si les services obtenus sont équivalents aux quotes-parts des municipalités. Les questions de coûts reviennent souvent selon Belley, car en effet le budget de la MRC est en moyenne 2,6 fois plus élevé que celui des municipalités. Alors, selon lui, il ne faut pas se surprendre que des expressions comme petit gouvernement, troisième palier de gouvernement ou même château fort et corps étranger reviennent souvent dans les propos des intervenants rencontrés dans le cadre de son étude.

Cependant, les critiques ne sont pas uniquement sur les coûts, elles concernent aussi la démocratisation de l'institution MRC. Il semblerait que, selon Belley, des difficultés sérieuses de concertation, un manque d'écoute et un nouveau rapport de force politique existeraient au sein des MRC, surtout depuis l'instauration de la double-majorité instituée en 1997. Pour l'auteur, tout se passe « comme si la diffusion du pouvoir ainsi que sa polarisation rendaient tout aussi difficile l'émergence de projets d'envergure ou d'une vision régionale (Belley. 2000 : 143).

L'explication de cette méfiance peut se retrouver dans la nouvelle politique du gouvernement du Québec en matière de regroupements municipaux affectant les plus petites municipalités qui se sentent plus menacées de disparition que d'autres. En somme, selon Belley, ce qui affecte le plus la conception du rôle actuel et futur des MRC serait plutôt le contexte géographique et socio-économique qui caractérise le territoire. Donc, les

concepts de *diffusion* et de *polarisation* semblent ici plus importants, voire essentiels, pour comprendre la dynamique intermunicipale et régionale et aussi la capacité (ou l'incapacité) des acteurs locaux, notamment des élus, de faire émerger des projets mobilisateurs à l'échelle du territoire de la MRC. (Belley. 2000 : 145)

Pour conclure cette deuxième partie de notre revue de littérature, l'auteur Serge Belley tire des conclusions intéressantes en ce qui a trait aux regroupements municipaux. Selon lui, il est clair que pour le gouvernement du Québec, le développement de ces ensembles village-paroisse passe par des regroupements. Ceux-ci devraient être en mesure d'améliorer leurs situations financières et d'étendre leurs offres de services publics. Le gouvernement du Québec, via son ministère des Affaires municipales, pense

aussi que ces regroupements devraient contribuer à « réduire la concurrence intermunicipale stérile qui nuit au développement économique local » (Belley. 2000 : 145) en constituant de nouvelles entités politiques plus solides pour ainsi accueillir de nouvelles responsabilités dans un avenir prochain.

Cependant, comme nous l'avons vue autant dans l'étude réalisée par Hamel que dans celle effectuée par Belley, même si ces petites municipalités ont des capacités fiscales, techniques et humaines qui ne sont pas comparables avec celles des plus grandes villes de la province, il n'en demeure pas moins qu'elles sont en mesure de créer des modèles d'organisation municipale originaux et innovateurs. Ces services ont deux caractéristiques fondamentales : ils fonctionnent bien et les citoyens les qualifient de satisfaisants. Comme l'indique Belley, sans que ces petites collectivités soient dans des situations idéales, « leur situation est cependant loin de correspondre aux descriptions véhiculées dans certains milieux où les références à l'anachronisme, à la marginalisation et au pessimisme, servent le plus souvent à justifier l'intervention étatique ». (Belley. 2000 : 146)

Pour ce qui est des coûts, l'offre et le développement de nouveaux services aux citoyens, « le scepticisme demeure quant aux avantages réels que pourront procurer les regroupements ». (Belley. 2000 : 147). Car on craint la suite, soit la formation d'entité encore plus grande de gestion qui éloigne le citoyen de plus en plus concernant l'avenir de sa collectivité. Ce questionnement est légitime si on considère, comme l'indique les auteurs Carrier, Jean et Leblanc, qu'il ne fait aucun doute « qu'une prise en charge locale

accentuée à l'égard de cette problématique (prestations de services de proximité) est de plus en plus reconnue ». (Carrier, Jean, LeBlanc. 2000 : 95)

Dans la troisième partie de cette revue de littérature, nous présenterons quelques textes qui concernent les regroupements municipaux au Québec. Ainsi, nous terminerons notre revue de littérature avec la synthèse de deux textes de Clermont Dugas qui soulèvent des questions fondamentales sur les regroupements municipaux avant et après l'implantation de la nouvelle réforme.

3 - La réorganisation municipale au Québec : une nécessité ?

Cette troisième partie de notre recension des écrits sera une synthèse partielle des arguments en faveur ou non de la réforme municipale de 2000. Ainsi, nous verrons pourquoi selon le gouvernement du Québec cette réforme devait être implantée puis nous poursuivrons avec la présentation de quelques arguments du chercheur Clermont Dugas.

3.1- Une réforme en profondeur des institutions municipales qui visent d'abord les plus grandes agglomérations du Québec

Dans un document publié par le MAM en 2002, Céline Soucy résume la vision du gouvernement du Québec quant aux raisons d'implantation de la réforme municipale de 2000. En fait, elle décrit le contexte qui « commandait » des changements quelques années avant la réforme. D'abord, de nombreux États s'organisaient autrement pour faire face à la mondialisation des marchés alors que, selon l'auteure, le milieu municipal

québécois était encore dans un immobilisme total. La preuve : les trois communautés urbaines ont été créées en 1969, les MRC ont vingt ans et le secteur municipal est géré de la même manière depuis 50 ans.

Selon elle, le Québec connaissait un ralentissement de sa croissance démographique, une concentration de population de plus en plus grande en milieu urbain et un vieillissement de sa population. Cette situation occasionne des déséquilibres régionaux et affecte la vitalité des régions rurales du Québec. De plus, la diversité des besoins en terme de services aux citoyens « s'exerce dans un contexte où les capacités financières de l'État diminuent et où les déficits s'accroissent » (Soucy. 2002 : 2). En somme, pour l'auteure, les dédoublements de services, la sous-utilisation des équipements municipaux, la coordination déficiente entraînent des coûts et des disparités fiscales que les contribuables ne peuvent plus prendre. Il fallait revoir les façons de faire et la situation était urgente.

Dans ce nouveau contexte de mondialisation des marchés, il ne fait pas de doute, selon elle, que la « réussite internationale passe de plus en plus par la constitution de pôles urbains à fort pouvoir d'attraction internationale » (Soucy. 2002 : 2). Qui plus est, le « développement futur du Québec sera à la mesure de la vitalité de son réseau d'agglomérations urbaines et de la qualité de la gouverne municipale » (Soucy. 2002 : 2). De plus, la compétition stérile entre les municipalités ne peut que nuire aux villes québécoises sur le plan international. Alors, il est important d'instaurer des conditions

optimales de développement économique en constituant des pôles socio-économiques régionaux de taille satisfaisante pour leur permettre de s'imposer.

Enfin, pour l'auteure, l'organisation actuelle ne favorise pas la prise en charge d'enjeux qui excèdent les territoires municipaux comme la gestion des matières résiduelles ou la protection des plans d'eau. « Le fameux étalement urbain qui caractérise certaines agglomérations du Québec génère des dépenses complètement inutiles et aurait l'effet de réduire les territoires utilisés à des fins agricoles » (Soucy. 2002 : 2).

Comme nous venons de le constater, la nouvelle réforme, bien qu'elle comporte des volets visant à renforcer le rôle des MRC et qu'elle propose aussi la création de nouvelles structures de concertation et de planification pour prendre en charge les grands enjeux métropolitains, visait d'abord les trois grandes agglomérations du Québec. C'est une situation compréhensible, car Montréal, Québec et la communauté urbaine de l'Outaouais regroupent 78 % de la population et 85 % des emplois dans la province. Par ailleurs, ce n'est pas d'hier que le renforcement des agglomérations urbaines est analysé en profondeur. Plusieurs groupes de travail se sont intéressés à cette problématique des agglomérations urbaines comme en fait foi la figure suivante.

Tableau 2
Groupes de travail qui se sont intéressés à la problématique des
agglomérations urbaines depuis 1976

1976	Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec (Groupe Castonguay)
1984	Commission d'étude sur la région de l'Outaouais (Commission Robidas)
1985	Commission d'étude sur la Ville de Québec (Commission Lapointe)
1992	Groupe de travail sur Montréal et sa région (Groupe Pichette)
1993	Plan d'action pour la relance des grandes villes-centres et de leur région (Groupe des six villes-centres des régions métropolitaines du Québec)
1994 à 1997	Table ronde sur les villes-centres -Comité sur l'organisation du territoire et les relations intermunicipales -Comité sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire -Comité sur la fiscalité et les programmes d'aide financière -Groupe de travail sur le financement des équipements, des infrastructures et des services régionaux
1998	Politique de consolidation des communautés locales – Volet II (Politique Trudel)
1999	Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale (Commission Bédard)
2000	Livre blanc sur l'organisation municipale au Québec

Source : Ministère des Affaires municipales et de la métropole – mai 2002

L'auteur Serge Belley a fait l'analyse des problèmes de gestion qui se posent dans les agglomérations du Québec en relation avec trois de ces rapports dans un texte publié dans la revue *Canadian Public Administration* à l'automne 1995. Pour faire un résumé rapide des conclusions des rapports, notons que le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR) qui a été commandé par le ministère des Affaires municipales en avril 1992 en arrive à la conclusion qu'il existe sur le territoire du grand Montréal un « manque de coordination des actions publiques amplifiées par la multiplicité des centres de décisions et une gestion du territoire régional inadéquate parce qu'inutilement coûteuse et menaçant les ressources existantes » (Belley. 1995 : 501).

Quant au deuxième rapport, celui du Comité des six grandes villes-centres du Québec (CGVC), ses auteurs concluent tel que rapporté par Belley que la gestion municipale est caractérisée par une montée de tension entre les villes, par des politiques qui favorisent le dispersement des ménages et des emplois, par une série de services qui sont devenus trop lourds à porter pour les villes-centres ainsi que par un régime fiscal inadéquat. Enfin, le dernier rapport est celui de la Table ronde sur les villes-centres (TRVC), créée par le ministère des Affaires municipales en mai 1993 et remis en décembre 1994, en arrive à des constats similaires : compétition intermunicipale stérile, absence de vision d'aménagement, territoire fragmenté, lieux de concertation inadéquats, etc.

Dans cette première partie, nous avons présenté la vision du gouvernement quant aux raisons de procéder à une réforme majeure dans le monde municipal ainsi que les conclusions de trois rapports sur l'organisation territoriale des grands centres urbains du Québec. Dans la prochaine section, nous verrons d'autres interrogations importantes concernant le regroupement des municipalités au Québec. Pour ce faire, nous synthétiserons deux textes de l'auteur Clermont Dugas qui pose effectivement la question à savoir pourquoi l'État persiste-t-il à vouloir regrouper des municipalités. Nous verrons en bref les réponses de l'auteur à cette question et les principales critiques qu'il porte à l'égard de la réforme municipale de l'an 2000.

3.2- Pourquoi faut-il regrouper les municipalités ?

Voici comment Clermont Dugas introduit un premier volet de réponses quant à son analyse des raisons évoquées par le gouvernement concernant les regroupements municipaux :

La rhétorique gouvernementale a peu d'effets et les avantages et inconvénients mis en évidence ne semblent pas très convaincants. En fait, ces derniers reposent généralement beaucoup plus sur des postulats et des convictions que sur des éléments clairement démontrés. C'est particulièrement le cas pour la réduction de taxes et l'amélioration de l'efficacité administrative. (Dugas. 2000 : 2)

Pour appuyer ses affirmations, l'auteur s'est fié au contenu de huit études de regroupements impliquant 16 municipalités réalisées à la demande du ministère des Affaires municipales et de la métropole entre 1989 et 1994. Ces municipalités représentaient une bonne diversité de milieu de vie en raison de leur taille respective mais aussi en raison de leur appartenance à des régions différentes.

À prime abord, l'auteur nous indique que le contenu des études ne contient pas d'objectifs liés à la qualité des services ni même à leur accessibilité. Ils ne contiennent pas non plus d'objectifs reliés à l'aménagement du territoire, au développement économique, à l'efficacité administrative, aux aspects culturels, aux aspects identitaires et politiques et à l'utilisation des sols. Par contre, l'auteur nous souligne que dans « tous les cas, l'objectif de l'analyse financière est respectée » (Dugas. 2000 : 5).

Ensuite, les études comprennent des listes d'avantages beaucoup plus longues que celles des inconvénients. La plupart de « ces soi-disant avantages ne sont pas étayés par des analyses et sont sans lien avec le contenu des études » (Dugas. 2000 : 6). De plus, l'auteur souligne que toutes les études formulent systématiquement toutes les mêmes conclusions disposées selon le même ordre. Il ne faut pas se surprendre alors, selon lui, que dans quatre cas, les études portent un jugement favorable pour les regroupements alors que dans les trois autres cas, on étale les démarches nécessaires pour réaliser des projets de regroupement.

Les conclusions des études mettent en évidence deux aspects distincts des regroupements. Le premier est de nature financière et le deuxième est de nature idéologique et théorique. Cependant, ces derniers aspects ne semblent pas s'appuyer sur une analyse cohérente dans toutes les études. Ce que l'auteur trouve paradoxale, c'est « cette catégorie qui comprend les arguments les plus nombreux en faveur des regroupements » (Dugas. 2000 : 10). Ces arguments idéologiques et théoriques font appel à des notions qui sont loin d'être convaincantes selon Dugas car ils concernent des notions comme la rationalité, la cohérence, l'efficacité et l'équité.

Ce qui amène l'auteur à remarquer que, même si la liste des arguments en faveur des regroupements municipaux est passablement longue, cette liste d'arguments « repose sur des affirmations discutables et davantage sur des idées préconçues et de la spéculation que sur des données empiriques » (Dugas. 2000 : 20). En fait, même le livre blanc sur la réforme municipale et toutes les études sur les regroupements fournissent des faits

justifiant les *avantages* des fusions. Pour Dugas, les justifications incluses dans le livre blanc s'appuient sur des bases idéologiques alors que les études locales ne reposent sur aucune base. La plupart des documents contiennent des conclusions sur les avantages des fusions alors que les sujets n'ont même pas été abordés dans l'étude.

L'auteur nous indique également que les études ne comportent pas d'analyse sur la qualité des services à la population comme nous l'avons souligné précédemment et ne comportent pas non plus d'études sur les considérations spatiales. De fait, dans toutes les études, on règle cette question en mentionnant qu'il y aura une période d'adaptation requise de la part du citoyen. En somme, « on traite cette question comme purement accessoire alors qu'il s'agit d'un aspect fondamental » (Dugas. 2000 : 21). Tout ce qui concerne l'identité, le sentiment d'appartenance, la culture locale et la vie de relations sont des éléments qui caractérisent la structure locale et qui façonnent les milieux de vie. Pour l'auteur, « l'orientation actuelle profusion axée principalement sur l'effet de taille occulte toute cette réalité » (Dugas. 2000 : 21).

En fait, pour Dugas, augmenter la taille et renforcer le pouvoir de la ville centre par voie de fusion ne fait qu'éloigner l'individu (le citoyen) des instances décisionnelles de proximité qu'ils jouissaient auparavant dans sa petite localité occasionnant une perte de contrôle sur sa destinée. Le fait de changer la taille des municipalités et de demander aux nouveaux élus de développer le nouveau territoire sans tenir compte de la qualité des aménagements existants sera très difficile. De plus, en ce qui a trait à la gouverne politique municipale, l'important n'est pas d'appliquer une règle purement mathématique

reliée à la taille, mais d'être en mesure « d'identifier le périmètre territorial qui permet la meilleure satisfaction possible des besoins des résidents compte tenu des caractéristiques géographiques et socio-économiques de leur milieu de vie » (Dugas. 2000 : 22).

Pour être en mesure de réaliser cet objectif, il est important pour Dugas de tenir compte d'éléments qui ont été ignorés dans toutes les études et même dans le livre blanc de la ministre Harel : localisation, antécédents historiques, particularités territoriales, vie de relations, formes d'organisation de l'espace, besoin des citoyens.

Dans son deuxième texte, Clermont Dugas s'attarde aux conséquences de la réforme en abordant plus spécifiquement la question du développement régional et rural. En effet, la ministre Harel dans son livre blanc sur la réforme municipale mentionne que pour

répondre aux défis soulevés dans la politique de la ruralité, le gouvernement entend doter la gouverne municipale d'une capacité renforcée et que dans cette perspective, il faudra consolider les centres de service et procéder à des regroupements municipaux. (Dugas. 2001 : 2).

Selon lui, depuis toujours, les gouvernements s'appuient sur les regroupements municipaux pour faire du développement régional et rural. La relation que les gouvernements font entre la taille et la capacité de gestion des municipalités ainsi que la relation qu'ils font avec le développement « relève davantage de l'idéologie et de préjugés que de faits démontrés » (Dugas. 2001 : 2). Pour l'auteur, la qualité d'une administration municipale n'est pas le fruit de la taille mais bien de la qualité de ses élus,

de la résultante d'un bon climat social et politique. De plus, il y a des bonnes et des mauvaises administrations locales, peu importe la taille de celles-ci.

Le fait de fusionner des petites administrations municipales ne signifie pas que la situation socio-économique va s'améliorer pour autant parce que la source des problèmes ne vient pas de leur administration municipale respective. Bien au contraire. Selon Dugas, la perte de leur administration peut « aggraver leur situation parce qu'elle leur enlève leur meilleur outil d'intervention et de mobilisation et souvent le meilleur frein à la déstructuration ». (Dugas. 2001 : 3-4).

De plus, les petites municipalités ne sont pas seulement pénalisées par leur situation géographique et socio-économique mais aussi par une perception très négative de leur milieu de vie. Autre élément, selon le livre blanc de la ministre Harel, le fait de fusionner des municipalités renforce ces centres et favorise le développement. Dans cette perspective de polarisation, le fait de fusionner empêche les compétitions stériles entre les municipalités qui nuisent plus qu'autre chose. C'est un fait bien documenté dans le document du ministère vu précédemment dans cette revue de littérature. Mais comme l'indique Dugas, il n'y a pas que des mauvais côtés à la compétition entre les municipalités.

Pour lui, la concurrence « est fort utile pour éviter des scléroses, favoriser l'émulation, le dynamisme et l'innovation ». (Dugas. 2001 : 5) Dans l'optique du gouvernement, le pôle devrait favoriser le développement, mais comment créer cette

synergie en faisant disparaître l'élément primordial qui la constitue : le conseil municipal?

L'autre élément concerne le lien entre la fusion des municipalités (la création de pôle de développement fort) et l'assurance d'un meilleur positionnement des entités municipales dans le contexte de la mondialisation des marchés. L'auteur se questionne en mentionnant les éléments importants concernant la place et la constitution des pôles. D'abord, « un pôle ne se forme pas par simple modification de limites municipales » (Dugas. 2001 : 6). Ensuite, selon lui, un pôle n'est pas une autorité politique ou une entreprise privée qui négocie directement avec de nouveaux investisseurs. C'est plutôt un lieu d'accueil dont la force et le pouvoir d'attraction dépend de nombreux éléments qui n'ont pas nécessairement un lien avec sa taille.

Le gouvernement du Québec met aussi l'accent sur la nécessité de régler les problèmes des coûts et celui des disparités fiscales. Pour l'auteur, celles-ci ne seront pas réglées avec les fusions, car il y aura formation de nouvelles formes d'iniquité; il faut aussi s'étonner de la volonté du gouvernement à vouloir régler cette question fiscale, alors qu'il ne semble pas soucieux de régler la question des disparités régionales.

De fait, les fusions municipales « sont loin d'être la solution aux problèmes de développement régional, mais, en plus, elles peuvent avoir des incidences négatives au plan social » (Dugas. 2001 : 7). Pour Dugas, les conséquences négatives peuvent ressembler à des augmentations de taxes, à une diminution de services, à un

alourdissement des administrations municipales, un affaiblissement du dynamisme local, un affaiblissement de la démocratie (disparition du conseil municipal), une marginalisation des communautés rurales et à la création de nouvelles formes de disparités économiques, etc.

De toutes les conséquences que Dugas mentionne, l'argument des fusionnistes en faveur d'une diminution de taxes après les regroupements est sans doute le plus discutable alors qu'il est un des objectifs avoués de la réforme. En fait, pour l'auteur, l'objectif de réduire les dépenses et d'améliorer les services en même temps ne tient pas la route. Nous serions plutôt en présence d'une diminution des services et une marginalisation des collectivités locales à la suite de la réforme. La raison est que, dans la majorité des études sur les regroupements municipaux qui ont été examinées par l'auteur, la question des services en relation avec leur localisation n'a pas été abordée.

Pour conclure, les regroupements municipaux peuvent être bons et nécessaires dans certains cas, mais ce moyen peut avoir des conséquences néfastes sur des collectivités situées en milieu rural. En fait, non seulement les regroupements ne favoriseront pas le développement rural et régional, mais contribueront à un affaiblissement de leur population et de leur économie.

Pour Dugas, le « regroupement municipal est une mesure à appliquer au cas par cas » (Dugas. 2001 : 11), qui doit être appuyée sur des études beaucoup plus complètes que celles réalisées par le gouvernement. De plus, fait plutôt paradoxal, le rapport Bédard

qui a servi à la rédaction du livre blanc de la ministre Harel contient des éléments plus favorables au développement régional que ceux qu'a retenus le gouvernement.

Selon Dugas, ces mesures sont plus souples et plus soucieuses des disparités régionales et de la démocratie en général. De plus, l'étude contient des mesures fiscales propres aux villes et aux régions ressources et aux petites municipalités qui connaissent des problèmes bien différents de ceux vécus en ville. En fait, ces mesures concernent le partage de redevances provenant de l'exploitation des ressources naturelles, d'un partage de la taxe de vente provenant de certains domaines particuliers. Pour l'auteur, ces « mesures pourraient à elles seules, être plus utiles que tout programme de fusion ». (Dugas. 2001 : 11)

*

Voici ce qui complète notre recension des écrits concernant les dimensions que nous avons retenues en introduction. Ainsi, nous avons souligné les éléments importants à considérer pour notre analyse des effets des regroupements municipaux lors de la réforme de 2000 soit la gestion municipale québécoise, l'impact des regroupements sur la déserte des services de proximité et les effets appréhendés de la réforme concernant la constitution de pôles régionaux de développement, le développement régional et la réduction du fardeau fiscal. Cette revue de littérature ne porte pas sur la totalité des écrits sur le sujet mais elle constitue, selon nous, une base suffisamment étoffée pour nous

permettre de constituer un cadre théorique approprié pour l'atteinte de notre objectif de recherche.

Pour nous, il était important de souligner l'aspect « gestion municipale ». Il s'agit pour nous d'un élément important pour nous aider à comprendre pourquoi les administrateurs municipaux peuvent avoir des visions bien différentes des regroupements que celles des acteurs qui sont élus sur les thèmes que nous retrouvons dans notre revue de littérature. L'historique de la gestion municipale nous donne aussi des indications importantes quant à la mentalité non homogène en fait présente dans le monde municipal.

Quant à la dimension « service de proximité », il nous semblait aussi important, non seulement de savoir comment les principaux auteurs « qualifient » l'importance de ceux-ci pour le développement et la dynamique locale mais aussi pour savoir comment les auteurs « évaluent » les effets des regroupements municipaux sur ceux-ci. Enfin, il nous semblait incontournable de relever les principaux « questionnements » que se posent les auteurs relativement à la façon de faire du gouvernement pour implanter la réforme de l'an 2000 mais aussi comment ils appréhendent les effets sur les petites collectivités situées en milieu rural.

Ce sont trois dimensions qui nous permettront de faire une analyse conséquente des effets de la réforme de 2000 sur cinq petites collectivités situées en milieu rural et rural urbain qui ont subi le fusionnement de leur collectivité avec une plus grande ville-centre.

CHAPITRE 3

CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Le présent chapitre rend compte des éléments de notre cadre théorique et de notre méthodologie de recherche. Notre cadre théorique sera constitué de cinq dimensions distinctes. La première partie du cadre théorique est composée des éléments de gestion et la seconde concerne l'importance de la constitution de pôles régionaux forts. La troisième partie sera constituée des effets appréhendés des regroupements sur les petites collectivités concernant les services de proximité alors que la quatrième traitera du développement régional. La dernière partie sera centrée sur la réduction du fardeau fiscal des citoyens. Enfin, le chapitre présentera la problématique de recherche, notre question de recherche, nos objectifs et notre méthodologie utilisée.

3.1 – La gestion municipale québécoise

Les éléments théoriques qui concernent la gestion municipale québécoise nous seront utiles pour faire des liens entre ce que des intervenants appréhendaient de la réforme en 2000 et les gens que nous avons interrogés en font comme analyse quatre ans plus tard.

Ainsi, selon les recherches recensées sur le sujet, le nouveau contexte des finances publiques et toutes les transformations (surtout toutes les nouvelles compétences qui incombent aux municipalités depuis quelques années – depuis la réforme Ryan et la réforme Trudel – entre autres) qu'ont vécues les municipalités depuis un certain nombre

d'années font en sorte que ces dernières devront maintenant non seulement jouer leur rôle traditionnel mais elles devront soutenir le développement économique et continuer d'offrir des services de qualité aux citoyens.

Pour les fins de ce cadre théorique, nous retiendrons deux éléments fondamentaux de la gestion municipale québécoise : le mode actuel d'administration locale et la démocratisation de l'institution.

En ce qui concerne notre premier élément, nous retiendrons ce que l'auteur Alain Baccigalupo a soulevé dans son analyse des municipalités québécoises. Ainsi, le style de gestion très autoritaire chez plusieurs leaders (administrateurs et élus) serait encore bien présent dans le paysage municipal québécois d'aujourd'hui. L'esprit de clocher existerait encore de nos jours et les élus municipaux se sentiraient menacés dans leurs fonctions et leur prestige. Pour l'auteur, cette peur des réformes a un effet sur les populations qui craignent de payer la note, c'est-à-dire en subissant des hausses d'impôts fonciers. Alain Baccigalupo va beaucoup plus loin en indiquant que ce style très autoritaire dans le monde municipal amène les élus à se comporter comme des « gouverneurs, des intendants et les héritiers des traditions dogmatiques des curés de paroisse. » (Baccigalupo. 1990 : 487)

Ce style très autoritaire observé par l'auteur soulève la question de la démocratisation des institutions municipales québécoises. Selon lui, le système municipal québécois posséderait de sérieuses lacunes démocratiques. En fait, les problèmes de

démocratie locale seraient sous la vigile des gouvernements depuis fort longtemps. En effet, il a fallu attendre jusqu'en 1980, avec l'adoption de la loi 105 sur la démocratie locale, pour voir les conseils municipaux ouvrir le processus décisionnel aux citoyens des communautés locales. Cette nouvelle loi obligeait, entre autres choses, l'introduction d'une période de question aux assemblées municipales.

Enfin, l'auteur nous indique que ces dispositions ne firent pas l'unanimité chez les élus locaux, plusieurs s'opposant féroce et farouchement à leur implantation. Cette position des élus est inacceptable pour Baccigalupo, car c'est précisément au conseil municipal, qui est l'instance la plus près des citoyens, que devrait se jouer une démocratie forte, représentative, efficace, vivante et prospère.

La gestion interne pose aussi problème au mode actuel d'administration locale selon l'auteur Pierre Prévost (1999). En effet, non seulement les gestionnaires doivent respecter des règles administratives qui tuent l'initiative et l'innovation, mais certaines municipalités possèdent des protocoles de gestion très rigides.

Pour Alain Baccigalupo, un des aspects importants de la démocratie locale concerne la participation citoyenne. Pour lui, les citoyens ne veulent plus simplement apposer un X sur leur bulletin de vote aux quatre ans, mais bien influencer et contrôler ce qui se passe dans leur collectivité. Ce dernier aspect vient en confrontation directe avec le style autocratique qui serait présent dans bien des conseils municipaux québécois. Cependant, comme nous l'indique l'auteur, une participation *ouverte* des citoyens devrait

être accompagnée d'une décentralisation de pouvoir décisionnel, d'un accès accru à l'information et d'une institutionnalisation des forums de discussions. Ce qui constitue tout un défi selon l'auteur, car cela demandera beaucoup d'ouverture d'esprit de la part d'entités gouvernementales qui ont toujours résistées historiquement aux changements.

Selon les éléments théoriques soulignés par les auteurs, mais plus particulièrement Baccigalupo, il semblerait, en effet, que c'est à la suite des analyses faites et des réformes souvent imposées par les fonctionnaires du gouvernement provincial que le monde municipal aurait évolué depuis plusieurs années. L'histoire de la gestion municipale québécoise semble donner raison aux différents gouvernements qui se sont succédés dans l'utilisation de mesures coercitives.

Ensuite, nous retenons ce que l'auteur Serge Belley (2000) nous indique concernant le rôle futur des MRC. De façon générale, les intervenants qu'il a interrogés se montrent très favorables à la MRC et même à un élargissement des pouvoirs de celle-ci. Cependant, il nous indiquent aussi que le climat et le dynamisme du conseil municipal seraient plus intéressants que celui de la MRC, compte tenu des difficultés de concertation qui seraient présentes dans cette structure. Pour Belley, la conséquence serait même que tout ce qui s'avère être un projet à caractère régional, allant même à l'adoption d'une vision régionale, demeure difficile en raison de l'accaparement du pouvoir par certains élus locaux.

Finalement, nous retiendrons les conclusions des auteurs cités lorsqu'ils nous indiquent que nous serions plutôt en présence d'un alourdissement des administrations municipales, d'un affaiblissement du dynamisme local (bénévolat), un affaiblissement de la démocratie en raison de la perte du conseil municipal, d'une marginalisation des communautés rurales et de l'apparition de nouvelles formes de disparités économiques locales et régionales.

3.2 – La constitution de pôles régionaux de développement au Québec

Le deuxième élément retenu pour notre analyse concerne la théorie des pôles de croissance qui imprègne les instances gouvernementales depuis fort longtemps. Ensuite, elle a été effectivement utile au législateur pour implanter la réforme municipale de 2000. Ainsi, selon le gouvernement, il est essentiel de doter le Québec de pôles urbains forts, et ce, non pas seulement les trois grands pôles urbains que sont Québec, Montréal et Gatineau, mais aussi de constituer des pôles de croissances forts dans toutes les régions de la province. Pour le gouvernement, il en va de l'avenir de la province. De plus, cette polarisation éliminera la compétition stérile qui bloque le développement des communautés et freinera l'étalement urbain qui occasionne des dépenses inutiles.

Pour l'auteur Clermont Dugas (2001), accroître la taille des municipalités n'augmente pas nécessairement le pouvoir local et peut même le diminuer. Selon lui, la conséquence de cette diminution de pouvoir va nécessairement occasionner une perte de contrôle sur les destinées des localités regroupées. En outre, Dugas avance que les

arguments gouvernementaux prétendant que la compétition bloque le développement des communautés (villes-centres) et que l'étalement urbain occasionne des dépenses inutiles sont des arguments fallacieux. En fait, l'auteur prétend plutôt qu'une saine compétition évite la sclérose et favorise l'innovation et l'émulation. En somme, la perte de l'administration peut aggraver la situation des municipalités, car on leur enlève un outil d'intervention et de mobilisation qui est souvent considéré comme le meilleur frein à la dévitalisation : le conseil municipal.

3.3 – Les services de proximité

En ce qui concerne les services de proximité, nous avons retenu les éléments suivants pour notre analyse.

D'abord, il est reconnu par les auteurs que ces services constituent des moteurs pour le développement. Changer l'offre de service dans une municipalité modifie effectivement l'attractivité du territoire. Cependant, les auteurs nous indiquent qu'il n'est pas certain que la présence de ces services assure automatiquement l'attractivité du territoire. En ce qui concerne l'accessibilité des services de proximité, notons que tout service qui serait accessible à moins d'une heure de voiture est considéré comme acceptable par les populations locales.

De plus, selon Serge Belley et Jean-Pierre Hamel (2000), plusieurs études semblent indiquer que ces petites municipalités, qui ont des capacités techniques, fiscales et

humaines qui ne se comparent pas à celles des grandes villes, sont capables de créer des modèles d'organisations municipales originaux et innovateurs. Ces services à la population fonctionnent et ils ne sont pas chers. Ce qui amène les auteurs à indiquer que leur situation est loin de correspondre aux descriptions véhiculées qui parlent plutôt de marginalisation de leur situation.

Ensuite, en ce qui concerne les coûts des regroupements, l'offre et le développement de nouveaux services aux citoyens, les principaux acteurs interviewés par Belley demeurent sceptiques quant aux réels avantages des regroupements. On craint surtout la mise en place d'entités politiques de plus en plus grandes, et par le fait même, de plus en plus éloignées du citoyen.

3.4 – Le développement régional

Le quatrième élément retenu pour notre analyse concerne le lien établi par tous les gouvernements entre regroupements municipaux et développement régional ou local. Clermont Dugas (2000) soutient que cette relation relèverait d'un mythe et non de faits démontrés. Une administration de qualité n'a pas de lien avec la taille de celle-ci mais bien avec la qualité de ses membres. De plus, constituer des pôles de développement forts, qui assureraient un meilleur positionnement sur les marchés mondiaux, est encore faux selon l'auteur. Selon lui, un pôle ne se forme pas par la simple modification des limites territoriales, mais par un ensemble de facteurs multiples qui sont bien souvent difficilement contrôlables par les pouvoirs locaux.

3.5 – La réduction du fardeau fiscal

Le cinquième élément retenu concerne la réduction du fardeau fiscal des contribuables. Sur ce point, retenons que l'auteur Clermont Dugas affirme que l'objectif de réduire les taxes et d'augmenter les services en même temps ne tient pas la route. Nous serions plutôt en présence d'une diminution des services et une marginalisation des collectivités locales à la suite de la réforme. La raison est que dans la majorité des études sur les regroupements municipaux qui ont été examinées par l'auteur, la question des services en relation avec leur localisation n'a pas été abordée.

*

Les éléments constitutifs de notre cadre théorique indiquent une convergence en ce qui concerne les effets appréhendés des regroupements municipaux sur les petites collectivités situées en milieux rural et rural urbain. En fait, tous les auteurs consultés s'accordent sur certains points importants. D'abord, ils considèrent qu'une participation citoyenne accrue est une clé importante pour le développement futur des petites collectivités. Ensuite, les regroupements ne vont pas nécessairement éliminer ou freiner l'étalement urbain allant ainsi à l'encontre de la théorie de polarisation. Enfin, les regroupements ne freineront pas non plus l'apparente compétition entre les municipalités.

3.6 - Problématique de la recherche

Les principaux auteurs qui ont analysés le contexte municipal arrivent à des constats importants relativement au caractère mal fondé de la réforme de 2000. Ceci étant, ces constats soulèvent des questionnements et des craintes de même qu'ils soulignent des effets possibles de nature démocratique et économique pour les communautés québécoises situées principalement en milieux rural et rural urbain.

Les cinq dimensions que nous avons retenues pour notre analyse des effets des regroupements municipaux sur les petites collectivités situées en milieux rural et rural urbain nous permettront également d'établir certains parallèles entre nos données et celles du sondage de la Chaire Desjardins (Carrier et al. 2002) effectuées en 2000.

En effet, l'excellent travail de recherche qui fut effectué ainsi que les nombreuses conclusions qui ont été tirées sur une multitude de variables en font une excellente base pour comprendre comment les principaux acteurs (maires, secrétaires-trésoriers, directeurs-généraux) appréhendaient la réforme municipale à venir et comment ces derniers évaluent, quatre ans plus tard celle-ci. C'est ce que nous chercherons à déterminer à travers cette recherche.

3.7 - La question de recherche

Ceci étant, nous pouvons maintenant énoncer plus clairement notre question de recherche :

Comment les principaux acteurs municipaux (maires, secrétaires-trésoriers, directeurs-généraux) évaluent-ils, quatre ans plus tard, la réforme municipale de 2000 en ce qui concerne : la gestion municipale québécoise, la déserte de services de proximité, la constitution de pôles régionaux de développement, le développement régional et local et la réduction du fardeau fiscal des citoyens?

3.8 - Objectifs de la recherche

La présente recherche vise essentiellement à :

- Comparer l'impact de la réforme municipale de 2000 en relation avec les effets appréhendés de la dite réforme sur :
 - o La gestion municipale québécoise;
 - o La déserte des services de proximité;
 - o La constitution de pôles régionaux de développement au Québec;
 - o Le développement régional;
 - o La réduction du fardeau fiscal.

Plus précisément, nous ferons l'analyse des données recueillies en les mettant en relation avec les données de l'enquête de la Chaire Desjardins de 2000 (Carrier et al.

2002). Dans un deuxième temps, nous procéderons à l'analyse des effets appréhendés de la réforme en comparant ce que les principaux auteurs soulèvent dans notre cadre théorique en relation avec ce que les principaux acteurs en pensent quatre ans après l'implantation de la dite réforme. Cet exercice devrait nous permettre de tirer des conclusions sur les effets appréhendés de la réforme de 2000.

3.9 - Méthodologie

Pour réaliser notre étude, nous avons effectué des entrevues semi-dirigées auprès des principaux acteurs municipaux présents à l'époque du regroupement. Les données recueillies ont été mises en parallèle avec les résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins de 2000. Pour répondre à nos questions de départ, nous avons utilisé dans cette recherche une méthodologie de nature qualitative. Ainsi, la méthodologie retenue nous a permis d'obtenir l'information désirée auprès de nos principaux répondants. Par ailleurs, les données de l'enquête de la Chaire Desjardins réalisée en 2000 nous ont donné les appréhensions des principaux acteurs sur la réforme, données qui seront très importantes pour notre analyse conclusive.

Le regroupement qui était visé dans notre recherche a été réalisé par voie de décret gouvernemental le 1^{er} janvier 2001. Ainsi, cela faisait quatre ans le 1^{er} janvier 2005 que de petites et moyennes collectivités avaient été regroupées avec la ville-centre. Dans notre cas, les municipalités fusionnées étaient situées très près de la ville-centre alors que

d'autres étaient localisées beaucoup plus loin de celle-ci, voire même à plusieurs kilomètres.

Enfin, la fusion a regroupé des communautés très diversifiées en terme de culture, d'histoire, de structures économiques, etc. En outre, la nouvelle ville s'est retrouvé avec de nouveaux territoires situés en milieu rural et à caractère agricole. Enfin, une dernière particularité importante, le nouveau regroupement avait exclu de toutes petites municipalités faisant partie de la MRC. Ces petites municipalités sont considérées par plusieurs auteurs comme des orphelines.

3.10 - Collecte de données

Notre terrain d'enquête était constitué de cinq municipalités situées dans une MRC du Bas Saint-Laurent maintenant fusionnées à une plus grande ville. Plus précisément, notre population cible était composée des principaux acteurs du monde municipal qui ont vécu le processus de regroupement de près, soit tous les maires, deux secrétaires trésoriers, deux directeurs généraux et la directrice des loisirs d'une municipalité rurale urbaine. L'instrument que nous avons utilisé pour effectuer notre cueillette de données est l'entrevue semi-dirigée. Le schéma d'entrevue recoupait les cinq dimensions retenues dans notre cadre théorique (Voir appendice 1). Les entrevues ont été réalisées entre le 4 novembre et le 6 décembre 2004. Au total, dix entrevues ont été réalisées représentant 14 heures d'enregistrement sur bande et 104 pages de verbatim reproduit fidèlement.

Enfin, en ce qui concerne les aspects relatifs à l'éthique de recherche, notons les éléments suivants. En premier lieu, tous les intervenants avaient été contactés par le chercheur par téléphone pour faire une demande d'entrevue en détaillant précisément les objectifs et les buts de la recherche. En deuxième lieu, lors de notre rencontre avec les intervenants, le chercheur avait obtenu le consentement de procéder à l'enregistrement des entrevues suite à un engagement formel de conserver l'anonymat et la confidentialité des personnes interviewées. De plus, le chercheur a spécifié aux interviewés qu'il conserverait personnellement les bandes magnétiques durant la rédaction du mémoire pour ensuite leur remettre après le dépôt et l'acceptation finale du mémoire de maîtrise. Dans le cas où les interviewés renonceraient à obtenir les bandes magnétiques, ces dernières vont être détruites par le chercheur.

3.11 – Profil des répondants

Les répondants à notre enquête ont non seulement vécu le processus de fusion de leur municipalité respective avec la grande ville, mais la majorité d'entre eux ont été intégrés à la nouvelle entité à différents niveaux. D'abord, les répondants qui occupaient des postes administratifs principalement à titre de secrétaire trésorier(ère) ou de directeur(ice) général(e) étaient tous en poste avant les regroupements depuis fort longtemps. En fait, la majorité d'entre eux étaient en poste en moyenne depuis 15 ans.

Ensuite, pour ce qui est des maires de ces municipalités, ils avaient été en poste en moyenne pendant 15 ans. De plus, plusieurs ont conservé une implication directe dans la

nouvelle municipalité à titre de conseillers de quartier. Finalement, notons que l'implication des élus que nous avons rencontrés ne s'est pas uniquement centrée sur le bon fonctionnement de leur municipalité. En effet, ils avaient tous été élus préfet de la MRC pour des mandats variant entre quatre et douze ans, et certains d'entre eux ont été directement impliqués à titre d'administrateur et négociateur à l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ), organisme qui représente les municipalités du Québec reconnu par le gouvernement du Québec comme étant un interlocuteur privilégié du monde municipal.

3.12 – Étude de la Chaire Desjardins de 2000

Cette étude (Carrier et al. 2002) de la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités en Abitibi-Témiscamingue a porté sur les appréhensions des principaux acteurs du monde municipal. Elle fut spécifiquement réalisée dans les milieux ruraux et ruraux urbains et elle comportait quatre dimensions : la connaissance des lois, les structures MRC, les services de proximité et le rôle des municipalités dans le développement économique.

Les répondants de l'enquête de la Chaire Desjardins avaient été sélectionnés parmi quatre types de municipalités, soit les municipalités faisant partie d'une MRC rurale, d'une MRC rurale-urbaine, d'une MRC dont le territoire est complètement intégré à celui d'une communauté métropolitaine et finalement les municipalités faisant partie d'une MRC dont une portion seulement se trouve dans une communauté métropolitaine.

La population d'étude était constituée des maires, directeurs généraux et/ou secrétaires-trésoriers dans des municipalités de 2 500 habitants ou moins. Le nombre total des répondants était de 637 dont 401 faisait partie d'une petite municipalité en milieu rural et 222 autres vivaient en milieu rural urbain, ce qui nous donne un total de 623 répondants, soit 97,8 % du total des répondants qui étaient visées par cette enquête.

Plus spécifiquement, le total des répondants du sondage (637) étaient répartis de la façon suivante : 233 maires (ses), 279 secrétaires trésoriers (ières) ainsi que 125 directeurs (ices) généraux (ales). Les hommes occupaient majoritairement les postes de maire (85% - 198/233) mais les femmes occupaient majoritairement les deux autres postes, soit 80 % (224/279) des postes de secrétaires trésoriers et 64 % (80/125) des postes de directrices générales.

3.13 – Traitement et analyse des données

Toutes les entrevues ont été enregistrées et transcrites par le chercheur. Eu égard à la nature qualitative des données de cette recherche, l'analyse et l'interprétation des résultats ont été conséquentes. L'analyse des données a été faite en relation avec les cinq dimensions de notre recherche retenues dans notre cadre théorique.

3.14 – Limite de la recherche

Selon nous, les acteurs que nous avons interviewés étaient en mesure de nous donner leur point de vue quant aux effets appréhendés des regroupements sur leur ancienne municipalité. Ils étaient aussi en mesure de nous donner leurs visions des événements qui ont conduit aux regroupements de leur municipalité avec la grande ville. De plus, étant donné que la presque totalité d'entre eux sont maintenant à l'emploi de la nouvelle ville, ils ont été capables de nous donner des informations importantes concernant la gestion municipale.

C'est pour ces raisons que nous considérons qu'il était pertinent scientifiquement et socialement d'effectuer notre étude sur les effets appréhendés des regroupements municipaux en ce qui concerne une MRC québécoise. Nous n'avons pas tenté dans ce mémoire de refaire le sondage de la Chaire Desjardins, mais bien d'obtenir les points de vue de ceux et celles qui ont vécu les regroupements de très près et qui continuent à le vivre quotidiennement. Il s'agissait pour nous d'utiliser les conclusions du sondage de la Chaire Desjardins de 2000 d'une façon innovatrice et nouvelle, car cette étude ainsi que les conclusions qui en ont été tirées étaient significatives, complètes et reflétaient particulièrement bien l'état de la situation chez les principaux intervenants municipaux avant les regroupements.

Cependant, nous sommes conscients des limites de notre étude, car l'étude n'aura été faite que dans cinq collectivités. Ainsi, les résultats de notre recherche seront spécifiques

à la MRC étudiée et ne sauront être généralisés à l'ensemble des collectivités rurales et rurales urbaines québécoises en raison de la nature qualitative de notre démarche de recherche ainsi qu'à la petite taille de l'échantillon recueilli. Toutefois, ces résultats pourront servir de référence aux collectivités de même type.

Le prochain chapitre de ce mémoire de maîtrise sera centré sur l'interprétation et l'analyse des données concernant les regroupements municipaux et il sera subdivisé en cinq sections. Ainsi, chaque section sera consacrée à une dimension de notre cadre théorique. Nous retrouverons alors dans l'ordre, la dimension de la gestion municipale québécoise, la constitution de pôles régionaux de développement, les services de proximité, le développement régional et local et la réduction du fardeau fiscal des citoyens.

Chaque section de ce chapitre comprendra une synthèse des effets appréhendés tirée des données du sondage de la Chaire Desjardins (donc quelques mois avant l'adoption des décrets), de ce que nous avons recueilli comme éléments de nos principaux intervenants (nos entrevues) pour terminer avec une comparaison entre les deux appréhensions. Cette dernière partie de notre analyse se fera aussi en relation avec ce que les principaux auteurs ont souligné comme effets appréhendés et que nous avons soulignés dans notre recension des écrits et dans notre cadre théorique.

CHAPITRE 4

ANALYSE DES RÉSULTATS SUR LES EFFETS DES REGROUPEMENTS MUNICIPAUX DE 2000 SUR DE PETITES COLLECTIVITÉS RURALES ET RURALES URBAINES

En premier lieu, il faut préciser que nous n'avons pas refait l'enquête de la Chaire Desjardins de 2000 question par question; cependant, notre recherche comporte des éléments de réponses aux quatre dimensions sondées par la Chaire, soit l'appréciation de l'impact de la réforme municipale, les services publics locaux, les compétences de gestion, les rôles dans le développement économique et dans les structures pour les MRC. De plus, nous voulions savoir comment ces mêmes acteurs évaluent, quatre ans plus tard, le regroupement de leur ancienne municipalité avec la nouvelle ville-centre en ce qui concerne les points que nous avons retenus dans notre cadre théorique.

À la suite des entrevues réalisées dans le contexte de cette recherche, nous croyons que les données recueillies nous ont procuré plusieurs représentations de la situation. Bien que cette représentation ne puisse en aucun cas constituer une image de l'ensemble des municipalités fusionnées québécoises qui se retrouvent dans une structure semblable, elle donne un portrait à travers lequel plusieurs municipalités pourraient se reconnaître.

4.1 – La gestion municipale québécoise

La première partie de notre analyse concerne la gestion municipale québécoise. Elle comporte des éléments importants pour notre compréhension, car les gouvernements se sont souvent butés aux sensibilités des élus locaux. Ces sensibilités furent transmises par des levées de bouclier importantes contre toute réforme municipale, comme nous l'avons souligné dans notre recension des écrits. Ainsi, nous verrons comment étaient gérées les municipalités (style de gestion) et comment se vivait la démocratie locale avant le regroupement de 2001.

Ensuite, notre analyse portera sur l'attribution de nouvelles compétences à la structure MRC. Nous analyserons d'abord les résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins pour poursuivre avec les éléments de réponse de notre enquête.

Enfin, nous analyserons les conclusions des auteurs sur les effets des fusions municipales concernant plusieurs points importants pour conclure en tentant de préciser pourquoi le sondage de la Chaire arrivait à des conclusions surprenantes quant aux effets appréhendés des regroupements municipaux.

Est-ce que le rôle que jouait votre municipalité avait changé dans le temps?

La première question que nous avons posée à nos répondants concernait le changement de rôle de l'administration municipale. Sur ce premier point, d'après les

témoignages recueillis, la majorité des répondants ont signifié qu'effectivement le rôle de la municipalité avait beaucoup changé dans le temps. Que ce soit pour offrir de meilleurs services, pour inciter la venue de nouvelles entreprises ou de nouveaux citoyens, pour soutenir les organismes locaux, tous nous disent avoir suivi l'évolution de leur population.

Quel style de gestion retrouvait-on (administrateurs et élus) dans votre ancienne municipalité?

En ce qui concerne le style de gestion du conseil municipal, tous nos répondants nous indiquent que c'était très ouvert et très démocratique. La plupart nous ont même spécifié n'avoir pas vraiment connu d'assemblée municipale houleuse. Ici, rappelons qu'une majorité de répondants détient une moyenne de plus de 10 ans d'expérience dans leur poste respectif. En somme, tout allait bien et un commentaire résume bien ce constat :

Très ouvert. Très démocratique. On n'avait pas de problème avec ça. Je reviens à notre centre communautaire, quant on a bâti ça, on leur a tellement expliqué tout et comment ça pourrait coûter, qu'un moment donné, y'en a qui m'ont dit : cou'donc ! tu veux pas le bâtir. J'ai dit oui, mais je veux que vous sachiez tout. Et quand je vais arriver au budget au mois de novembre et que je vais vous dire que je monte les taxes de 10 cent du 100 dollars d'évaluation, c'est pour ça. (Maire 3)

Nous retrouvons dans les données que nous avons recueillies approximativement les mêmes réponses concernant l'administration municipale. Elles étaient ouvertes, démocratiques et, dans certains cas, quelque peu rigides, sans toutefois freiner le développement économique et social de la municipalité. Sur ce point, le plupart de nos répondants nous ont signalé que certains conseils municipaux (élus) étaient très

innovateurs et très créatifs dans leur façon de penser et leur façon de faire, à un point tel qu'ils devaient être ralentis par leurs administrations respectives.

Est-ce que le style de gestion dans votre ancienne municipalité favorisait l'innovation et la créativité dans le développement de nouveaux projets de développement?

Le dernier élément que nous venons de citer concernant les élus municipaux nous amène à expliciter davantage l'aspect innovation et créatif des styles de gestion qui régnaient dans les anciennes municipalités avant les regroupements et particulièrement d'un nouveau facteur souligné à maintes reprises par nos répondants lors de nos entretiens.

Sur notre territoire d'étude, d'après les témoignages recueillis, nous pouvons affirmer que nous avons quatre municipalités sur cinq qui affichaient un dynamisme certain, bien qu'il y en avait trois qui se démarquaient des autres. Le style de gestion qui régnait dans ces municipalités aidait grandement l'innovation et la créativité en raison de l'âge des élus et des administrateurs. Dans un cas, la moyenne d'âge de la population locale était de 30 ans et la moyenne d'âge des représentants municipaux oscillait dans le même ordre. Nous retrouvons sensiblement le même phénomène dans les deux autres municipalités.

Cependant, comme nous l'ont mentionné quelques répondants, cet esprit innovateur et créatif n'aurait pas toujours été présent auparavant dans ces collectivités. Ainsi, selon

les avis exprimés, la situation aurait changé depuis les 10-15 dernières années dans notre région d'étude. Un de nos répondants nous indique comment s'est vécu le changement de garde :

D'ailleurs, moi j'ai été assez longtemps pour que le personnel qui adhérerait pas à cette philosophie (innovatrice et créatrice) là, avait le temps de se trouver d'autre chose et on a eu un staff neuf. Une équipe de jeunes [...]. J'ai engagé des employés municipaux jeunes pour qu'ils adhèrent à la swing qu'on voulait donner à la ville. C'est pour ça qu'on avait une grosse swing, quant tu es plus jeune, tu travailles deux heures de plus dans ta semaine, [...] *tu tiens plus ton projet à cœur.*
(Maire 1)

Ainsi, les témoignages recueillis nous indiquent qu'il y aurait un lien important entre le dynamisme local et l'âge des élus. Ceci nous indique que les anciennes municipalités les plus dynamiques que nous avons sondées pour notre recherche avaient du personnel politique et administratif relativement jeune. Il est aussi intéressant de signaler que les jeunes administrateurs et les jeunes élus (quatre municipalités sur cinq) concevaient la municipalité et son épanouissement comme un projet ou comme une entreprise qu'il fallait faire grandir. Sans avoir posé la question spécifiquement, nous étions, semble-t-il, en présence de mentalités « entrepreneuriales » à la direction de ces municipalités dynamiques.

Est-ce que le gouvernement avait raison de retenir le style de gestion observé dans notre recension des écrits pour implanter les regroupements municipaux de 2000?

En réponse à cette question, certains répondants pensent que la plupart des municipalités étaient trop immobiles donnant ainsi raison au gouvernement d'agir ainsi.

Selon ces répondants, pas d'imposition, pas de regroupements municipaux. Par contre, pour d'autres, le style de gestion n'avait rien à voir avec l'idée de réformer le monde municipal car selon un de nos répondants, même s'il y en « avait qui allait pas vite. Quant même que tu irais à 10 % ou 130 maires, c'est pas beaucoup et c'est pas une majorité ». (Maire 3)

Comment évaluez-vous la participation citoyenne dans vos anciennes municipalités?

Sur ce point précis, d'après les témoignages recueillis, la plupart de nos répondants estiment qu'elle était bonne. Ils nous ont aussi indiqué que les gens s'impliquaient beaucoup dans leur communauté. Cependant, cette participation se faisait à travers les différents comités qui étaient mis sur pied et supervisés par la municipalité. Comme nous l'avons constaté dans les autres parties de cette analyse, les anciennes municipalités étaient forts dynamiques et elles avaient plusieurs comités de bénévoles. La plupart de nos répondants indiquent aussi que c'est par l'entremise de ces comités que les citoyens s'exprimaient et non au conseil municipal. Pour eux, « les citoyens, tu les vois quand ça va pas bien, quand ça va bien, tu les vois pas ». (Maire 4)

Les données que nous avons obtenues lors de notre enquête sur les styles de gestion, autant administratif que politique, nous permettent d'affirmer que selon nos répondants, nous n'étions pas en présence de leaders bornés, sans ouverture d'esprit et sans regard aux besoins de leur citoyens. Nous n'étions pas non plus en présence de leaders autoritaires, autant chez les élus que chez les administrateurs. Ils ne se

comportaient pas comme des gouverneurs ou des curés de paroisse. En fait, selon les témoignages que nous avons recueillis, les résultats de notre recherche ne vont pas dans le même sens que les écrits de l'auteur Alain Baccigalupo. En somme, nous n'étions pas en présence de municipalités aux prises avec de sérieuses lacunes démocratiques, du moins selon les témoignages recueillis...

Rôle de la structure MRC? Résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins en 2000.

Maintenant, nous analyserons les témoignages recueillis auprès de nos répondants concernant le rôle et le renforcement de la structure MRC. Rappelons que de façon générale, les études qui ont été effectuées sur le sujet (principalement auprès des maires, secrétaires trésoriers et les directeurs généraux de petites municipalités situées en milieu rural) ont démontré que ces derniers étaient très favorables à l'élargissement des pouvoirs politiques et administratifs de cette structure.

Les conclusions du sondage de la Chaire Desjardins mentionnent cette volonté d'élargir les pouvoirs des MRC, non seulement sur le plan politique mais aussi sur le plan administratif. Les principaux répondants de l'enquête disent aussi qu'ils aimeraient une augmentation du rôle qu'elle joue en matière de développement économique. Examinons plus en détails ces données recueillies en 2000.

D'abord, les auteurs de l'enquête ont demandé aux répondants de se prononcer sur la structure qui paraissait la plus susceptible de maintenir ou d'augmenter leur capacité

d'influencer la gestion des affaires publiques et le développement de leur municipalité. En réponse à cette question, la moitié d'entre eux a opté pour une Table rurale au sein de la MRC actuelle, 19 % ont opté pour une Communauté rurale comprenant une Commission conjointe d'aménagement alors que 14 % préfèrent une Ville-MRC.

En regard des réponses fournies par les répondants sur les raisons de leur choix, les auteurs tirent quelques observations importantes. D'abord, règle générale, aucun des répondants qui ont dit opter pour une autre structure n'a fait de suggestion concrète sur la nature de cette autre structure. Ensuite, les appuis à une ou l'autre option reposent sur des arguments très variés. En fait, le fait de favoriser la mise sur pied d'une *Table rurale* au sein de la MRC prend appui sur deux arguments qui se confondent, soit la *défense de la ruralité* et la *défense de l'autonomie locale*. Les répondants

estiment qu'une *Table rurale* favorisera un meilleur équilibre entre la ville et les petites communautés qui l'entourent et composent la MRC. En particulier, ce type de solution renforcera la position du monde rural ou des petites municipalités face à la ville centre, à la grosse ville. (Carrier et al. 2002 : 47)

En ce qui concerne les partisans de la Communauté rurale assortie d'une Commission conjointe d'aménagement, ils pensent que cette dernière améliorera les relations entre les milieux urbains et ruraux en terme de la création d'un nouvel équilibre, d'une nouvelle équité et d'une nouvelle harmonie et non en terme de confrontation avec les villes-centres.

Enfin, certains d'entre eux affirment que ces deux nouvelles structures favoriseront la concertation, mettront fin aux nombreuses guerres de clocher « voire de favoriser la consolidation de la MRC » (Carrier et al. 2002 : 47) qui permettra le développement d'une vision régionale.

Est-il pertinent selon vous de renforcer politiquement et administrativement cette structure supralocale? Résultat de notre recherche auprès de nos répondants.

Il est important pour nous de faire une parenthèse concernant le rôle de la structure MRC. Les municipalités qui ont été regroupées avec la ville-centre dans notre étude étaient majoritairement toutes à caractère rural, sauf deux. La particularité de notre étude est que quatre des maires sur une possibilité de cinq interrogés pour notre enquête ont été préfets de la MRC quelques temps depuis la fondation de la structure en 1982¹.

Donc, pour les fins de notre recherche, nous tracerons les lignes directrices sur ce que pensent nos répondants de cette structure et nous ferons un parallèle avec les résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins en 2000.

À la question : êtes-vous d'accord avec les conclusions des enquêtes (Chaire et autres) qui nous indiquent qu'une majorité de répondants (Maire, S.T., D.G.) se sont montrés favorables au renforcement des MRC politiquement et administrativement? Sans exceptions, ils ont tous répondu « absolument » à cette question.

Il s'agit d'une structure que tous les répondants respectaient. Pour eux, la structure MRC fait en sorte que toutes les municipalités incluses sur le territoire peuvent bénéficier de ses compétences. Un des répondants nous indique pourquoi la MRC était une structure si appréciée par toutes les anciennes municipalités :

C'est que quant tu participes en gang, j'appelle cela une séance d'actionnaires. On est actionnaire d'un service, on n'a pas les moyens seuls, de se le payer, de se le donner, si on met une plus grande échelle, pas la grandeur d'échelle du projet, mais d'échelle de capacité à se le payer, là on devient capables.(Maire 1)

Pour la majorité de nos répondants, c'était une question d'équité. Ainsi, pour eux, la MRC devrait être la structure qui favorise autant le développement de la nouvelle ville que des autres municipalités situées principalement en milieu rural qui font toujours partie de la MRC, mais qui sont exclues de la nouvelle agglomération.

En résumé, les répondants qui ont participé à notre recherche valident les conclusions des études antérieures favorisant un élargissement des pouvoirs administratifs et politiques des MRC. Ainsi, même si nos répondants n'ont pas validé la mise sur pied d'une nouvelle structure pour les représenter (comme la Table rurale dans l'enquête de la Chaire Desjardins), les réponses qu'ils nous ont données s'arriment très bien avec les conclusions de l'enquête de la Chaire. Ainsi, pour nos répondants, le renforcement politique et administratif permettrait l'équilibre des pouvoirs, le renforcement du monde rural face à la ville-centre, l'amélioration des relations entre les

¹ La création des MRC a eu lieu en 1979 par le gouvernement du Québec. Cependant, ce n'est qu'en 1982 que la structure deviendra opérationnelle dans le cas que nous avons étudié.

milieux urbain et rural ainsi que la création d'un nouvel équilibre et d'une nouvelle harmonie au sein de l'entité même.

Maintenant, bien que tous nos répondants soient d'accord avec le renforcement de la structure MRC politiquement et administrativement, il semblerait que sur notre territoire d'analyse ce soit plutôt difficile. Pour reprendre une citation d'un répondant : « Oui. Je suis d'accord pour renforcer les MRC sauf ici. » (Maire 3) En effet, selon les avis exprimés, les répondants nous indiquent que leurs vœux de voir la MRC comme une structure équitable et performante, telle que décrite dans les conclusions de l'enquête de la Chaire Desjardins, pour toutes les municipalités situées sur un territoire, tiendraient plus du rêve que de la réalité dans le cas qui nous concerne.

Pour la totalité de nos répondants, sans exception, sur le territoire de notre étude, la structure MRC serait au prise avec des problèmes fonctionnels importants. Un des répondants nous donne une explication :

Bon, le problème est le suivant. Pis il est pas juste à la MRC [...], il y a 26 MRC qui sont pris avec ça au Québec, une ville-centre qui a un droit de veto. Alors le maire de la ville centre, il regarde aller les choses et un moment donné, il dit non, Salut, il se lève et il s'en va. Comment tu penses que les autres maires se sentent? Ils se sentent impuissants. Concertation, qu'est-ce que c'est ? Comment tu peux faire? (Maire 4)

En fait, selon les avis exprimés, le pouvoir que possède la ville-centre avec son *droit de veto de facto* est si grand que, depuis la fusion, un répondant nous a indiqué que « présentement, la façon que c'est géré, c'est seulement des conflits ». (Maire 2)

Le droit de veto de facto est acquis lorsqu'une municipalité possède la double-majorité, soit la majorité des votes de l'assemblée des maires et lorsqu'elle possède plus de 50 % de la population de la MRC. Si une municipalité possède 60 % du total de la population de la MRC, par exemple, elle possède automatiquement un droit de veto sur toutes les décisions administratives et politiques de la structure. Au Québec, au 1^{er} décembre 2004, 26 villes possèdent les mêmes droits.

Voici les raisons citées par nos répondants pour expliquer la situation. D'abord, la ville-centre ne croit pas à cette institution. Comme l'indique un répondant : « Les grosses villes n'ont jamais été favorables à cela » (Maire 3). Ensuite, nos réponses nous indiquent que la nouvelle ville n'utilise que très peu l'institution, même si elle finance à 80 % son fonctionnement. Notons que le budget approximatif de la MRC étudiée est d'au-delà de 2M \$ par année.

En somme, pour nos répondants, la seule raison pour laquelle cette structure existe encore sur le territoire est que la loi oblige la ville à la financer. Tous sont unanimes sur un point : « Plus de loi demain matin, et vous allez voir que ce sera pas long. » (Maire 3) **[Élimination de la structure ?]** « Automatique » (Maire 3). Enfin, pour bien résumer les données que nous avons sur l'existence de la structure, voici ce qu'un de nos répondants pose comme question :

Moi, je n'ai jamais compris que le gouvernement laissait cela comme ça, à ce moment-là, à quoi cela sert d'avoir une MRC si c'est la ville qui gère la MRC?
(Directeur général 1)

Une des raisons qui pourraient expliquer cette situation selon nos répondants est que le maire de la ville-centre aurait aimé que la nouvelle municipalité devienne une Ville-MRC comme cela s'est produit ailleurs dans la province. Cependant, pour nos intervenants, il y avait un problème avec cette structure, car elle aurait inclu des municipalités encore plus loin de son centre. De plus, certaines municipalités (qui se sont farouchement soulevées contre leur regroupement avec la ville-centre) qui étaient assez uniques et distinctes en terme d'histoire, de culture et de structure économique, ont réussi à obtenir leur retrait du décret de regroupement.

Les témoignages que nous avons recueillis concernant la structure MRC lors de notre recherche a mis à jour un questionnement important que des auteurs de l'enquête de la Chaire Desjardins posaient en 2000, c'est-à-dire le sort des municipalités orphelines. En fait, les auteurs se posaient les questions suivantes :

quel intérêt y aura-t-il pour les petites collectivités des MRC où se retrouve, par exemple, l'une des agglomérations urbaines, de demeurer au sein de la dite MRC laquelle, on ne peut en douter, sera dominée par *sa grande ville*? Faudra-t-il revoir les limites territoriales des MRC? Faudra-t-il revoir toutes les responsabilités confiées aux municipalités? Comment les municipalités vont-elles s'ajuster dans ce nouveau contexte? En fait, quelle sera la place du palier local dorénavant? (Carrier et al. 2002 : 2)

Notre recherche ne comportait pas toutes ces questions spécifiques, mais nous avons quelques constats en ce qui concerne notre cas à l'étude.

Ainsi, pour plusieurs répondants, le fait que la ville-centre ait tous les pouvoirs fait en sorte qu'elle a la possibilité de bloquer toute demande de développement de nouveaux

services demandés par les municipalités orphelines. Un intervenant confirme ce constat lorsqu'il nous indique que :

Les municipalités peuvent encore s'en servir (MRC) dans ce qui y a d'établi. Mais aussitôt qu'ils veulent rajouter quelque chose, se donner des services entre eux autres, la ville s'y oppose parce que ça pourrait lui coûter de l'argent et elle prend pas de chance, même si c'est pas vrai. (Maire 3)

Ainsi, pour la plupart des répondants, toutes les petites municipalités qui sont situées hors regroupement mais qui font partie de la MRC (à part deux municipalités qui sont situées près du littoral – considérées comme très dynamiques par l'ensemble de nos répondants) seraient peut-être appelées à disparaître dans un avenir prochain si la situation demeure telle quelle. Dans les faits, le regroupement municipal aurait « drôlement affaibli le haut pays (villages) dans la MRC ». (Maire 4)

Ce qui rend la situation encore plus inquiétante pour les anciens dirigeants politiques et administratifs que nous avons interrogés concerne l'aspect médiation-concertation. Ainsi, avant le regroupement, les maires des anciennes municipalités qui agissaient aussi comme préfet de la MRC étaient considérés comme des médiateurs ou des « éponges » pour défendre les intérêts (mentalités, structure économique, etc.) des villages lointains, entités municipales que nos intervenants appellent le Haut Pays et qui ont une structure économique à 80 % agricole. Maintenant, comme l'indique un des répondants, « tous les médiateurs ont été fusionnées ». (Maire 1)

Ces constats ne constituent que quelques exemples que nous avons recensés lors de nos entrevues. Cependant, ils soulèvent des problématiques importantes sur le développement des communautés rurales incluses dans une MRC mais exclus de la ville-centre. En fait, les questions soulevées par les chercheurs de la Chaire Desjardins en 2000 concernant l'avenir des orphelines demeurent pertinentes. En outre, les témoignages que nous avons recueillis nous indiquent que nous ferions face à des problèmes de fonctionnement interne importants. Elles remettent même en cause l'existence et la pertinence de cette structure supralocale.

Les résultats que nous avons obtenus lors de notre recherche semblent aller dans le même sens que les écrits de l'auteur Marc-Urbain Proulx lorsqu'il indique que d'une

manière générale, les territoires des MRC ruraux et semi-ruraux sont beaucoup plus dynamiques en matière d'organisation territoriale que les territoires des MRC fortement urbains. La présence d'une agglomération urbaine ou de deux ou trois pôles importants au sein du territoire des MRC semble limiter considérablement l'innovation institutionnelle dans la mise en commun de services collectifs à cette échelle territoriale. (Proulx. 1999 : 71)

Nous en sommes maintenant rendus aux conclusions des auteurs qui se sont penchés sur les regroupements municipaux depuis un certain nombre d'années. Ainsi, les effets (car les études ont été réalisées avant les fusions) que vont provoquer les regroupements municipaux seraient les suivants : un alourdissement de l'administration municipale, un affaiblissement du dynamisme local (bénévolat), la perte de représentativité démocratique, la marginalisation des communautés rurales et l'apparition

de disparités locales. Voici les témoignages et les avis exprimés que nous avons recueillis lors de notre enquête sur les regroupements municipaux quatre ans plus tard.

Le regroupement aurait-il provoqué un alourdissement de l'administration municipale?

En ce qui concerne l'alourdissement de l'administration municipale, nos répondants sont unanimes à dire que c'est effectivement le cas. Ils nous ont tous dit que l'administration municipale est devenue beaucoup plus lourde, beaucoup plus lente et beaucoup plus longue (en temps de réaction). Mais ce qui semble le plus affecter nos répondants est la perte de l'aspect humain (l'esprit villageois) que l'on retrouvait dans les anciennes municipalités. Pour bien résumer les réponses des intervenants, notons ce qu'un d'entre eux nous a signifié quant à l'alourdissement de l'administration municipale :

Oui. C'est plus lourd. L'administration municipale est beaucoup plus lourde. Elle est plus lente. Ça prend du temps à réaliser les choses. Moi en tout cas, j'ai constaté ça. C'était facile nous de régler les problèmes dans une petite municipalité, on réglait ça le lendemain matin. Tu as un téléphone, tu vas vérifier, tu réunis tes six élus et tu regardes ça et salut, c'est faite, si tu le fais. (Maire 3)

Le regroupement aurait-il provoqué un affaiblissement du dynamisme local (bénévolat)?

En ce qui concerne l'affaiblissement du dynamisme local (bénévolat), nous retrouvons les mêmes réponses de la part d'une majorité de répondants à l'exception d'un seul. En somme, le dynamisme local qui était présent dans la plupart des anciennes

municipalités serait maintenant chose du passé. En effet, comme nous l'avons mentionné auparavant, chacune d'elles avaient des comités de développement économique, de loisir, d'urbanisme, de sport et de culture qui impliquaient autant les élus que les citoyens. À quelques exceptions près, la plupart de ces comités sont disparus du paysage dès que la fusion a été réalisée. Même si trois anciennes municipalités ont conservé leurs employés à temps complet aux loisirs, une seule a conservé ses comités de développement et son ancienne structure de fonctionnement.

En fait, d'après les témoignages recueillis, les différents comités contribuaient au dynamisme et au sentiment d'appartenance présents dans le village. Comme exemple, on retrouvait dans une municipalité un comité de bénévoles qui distribuait des arbres chaque printemps, il est disparu. Autre exemple, la municipalité qui avait un comité spécifiquement culturel et un comité spécifiquement économique les a vu disparaître du décor aussi.

Il est important ici pour nous de mentionner, selon les avis exprimés, le lien établi entre la perte de leurs différents comités respectifs et la compétition interquartier qui est née après le regroupement. Ainsi, lorsque l'un de nos répondants nous a indiqué que la ville voulait constamment nous découper, il faisait référence à la nouvelle ville qui coupe les différents comités antérieurs (principalement financièrement) en les fusionnant à celui de la grande ville car elle ne peut offrir un service comparable aux anciens quartiers. Donc, le résultat net de l'opération fut la perte d'authenticité culturelle ainsi que la perte

du sentiment d'appartenance à l'ancienne ville en raison de la coupure de comité culturel qui comptait 10 membres actifs.

Ainsi, le dynamisme local est fortement associé, selon nos intervenants, au sentiment d'appartenance qu'ont les citoyens envers leur communauté. Cet extrait d'entrevue nous indique bien l'esprit présent dans ces anciennes communautés :

Je vais te dire, dans une petite municipalité là, c'est une petite famille, la proximité, tu es proche et tu vois l'impact de ce que tu fais. Dans une grosse ville, cela se perd plus, c'est plus difficile d'avoir le sentiment d'appartenance, tu sais, le gars dit je fais ça pour ma municipalité, dans une petite municipalité c'est plus facile, quand tu arrives dans une grosse boîte, c'est plus impersonnel un petit peu, c'est plus difficile d'avoir ton sentiment d'appartenance. (Directeur Général 2)

Pour ce qui est du village qui déroge à la règle, nos répondants nous indiquent que tous les comités qui étaient présents avant la fusion sont demeurés en place. Cependant, il semblerait que ces comités n'auraient pas survécu si ce n'était de la volonté très ferme des citoyens et des anciens élus de ne pas laisser tomber leur dynamisme local, surtout en ce qui concerne le comité des loisirs. Aujourd'hui, il s'agit du même comité qui contribue au financement des loisirs dans le quartier de la nouvelle ville comme nous l'indique la responsable :

Moi j'ai un comité des loisirs qui est le comité des loisirs de [...], par le bingo présentement, c'est encore vraiment lui qui subvient aux besoins, il investit jusqu'à 15 000 \$ à 18 000 \$ des fois jusqu'à 20 000 dollars dépendant des revenus des bingos, il investit toujours. (Directrice Loisirs)

La raison pour laquelle les loisirs² sont considérés comme une pierre angulaire du dynamisme local (dans cette ancienne municipalité, mais dans toutes les autres aussi selon nos répondants) et qu'ils font tellement partie du sentiment d'appartenance a trait aux valeurs transmises par les adultes aux enfants de la collectivité. Selon les avis exprimés, aucun quartier de la nouvelle ville aurait autant de bénévoles qui s'impliquent dans leur ancienne communauté. La responsable des loisirs nous indique que le comité des loisirs possède entre 12 et 15 membres permanents et quand ils font une fête, le comité double voire triple ses membres. Cette entraide véhicule les valeurs collectives qui sont retransmises aux jeunes par la responsable des loisirs. Voici comment elle nous résume son propos :

Y'a beaucoup d'entraide. Les parents ici sont reconnaissants. J'essaie de leur rendre autant aussi, avec leurs jeunes aussi. Le travail qu'ils font à la maison, l'éducation qu'ils font à la maison, j'essaie de le poursuivre ici. Pis j'essaie d'inculquer des valeurs qui sont l'estime, confiance en soi, c'est vraiment ça parce que c'est pas nécessaire de gagner. (Directrice loisirs)

Ainsi, par l'entremise du comité des loisirs, la protection de ces valeurs, qui contribuent au sentiment d'appartenance, distingue encore aujourd'hui, l'ancienne municipalité de la ville-centre. Ce nouveau quartier n'a pas perdu son dynamisme local en raison de la conservation de tous ses comités locaux.

En somme, les témoignages que nous avons recueillis nous indiquent que tant et aussi longtemps que le comité des loisirs va financer les activités sportives dans cette

² La participation des jeunes aux loisirs et plus particulièrement aux sports est d'approximativement 300 par année dans cette municipalité de moins de 2 000 habitants.

ancienne municipalité, les chances seront bonnes pour maintenir les services aux enfants tels qu'ils sont présentement.

Cependant, si les fonds sont un jour coupés, comme c'est le cas pour les autres comités qui recevaient des fonds de fonctionnement par leur ancienne municipalité, nul ne peut prédire si la dynamique interne très vivante dans l'ancienne municipalité va subir le même sort que les autres comités qui ont pratiquement tous disparus après le regroupement. Comme nous l'indique la responsable des loisirs :

Peut être que dans les années, au niveau de la restructuration, peut être que si j'ai affaire à disparaître ici c'est sûr que là, ça va sûrement changer, ça peut devenir une bâtisse où vraiment on donne les clés au président pour venir ouvrir et fermer les portes. Parce que nous, ça fonctionne à l'année. **[Y'a t-il des craintes à cet égard ?]** Moi je sais pas. [...]. Ce sera une décision en haut. (Directrice loisirs)

Le regroupement aurait-il provoqué une perte de représentativité démocratique?

Pour ce qui est de la perte de représentativité démocratique, tous les intervenants sont d'accord pour nous signifier qu'il s'agit de l'élément le plus important concernant la réforme municipale de 2001. Pour eux, lorsqu'une population perd le maire et les conseillers, nous éliminons une grande partie du dynamisme local parce que cette entité qui représentait tous les citoyens était proche et accessible. Voici ce qu'un des répondants affirmait à cet égard :

C'est sûr et certain. Notre conseiller municipal [...] a peu de pouvoir au conseil municipal. À ce moment là, peu de prise de décision du conseiller de [...]. Avant, on gérait nos choses, c'était beaucoup plus facile que de travailler avec une grosse ville. Faut que le conseiller se débâte contre 13 personnes, contre 12 personnes. Parce qu'il sont 13 au total. (Directeur général 2)

Maintenant, avec une seule voix pour une ou même deux anciennes municipalités, la représentativité ne sera plus jamais la même et la force de voix de leur conseiller envers la nouvelle ville n'a tout simplement plus le même poids. Un de nos répondants nous a indiqué que la perte de représentativité démocratique est d'autant plus grande lorsque le nouveau représentant municipal n'est ni un ancien élu, ni même un représentant avec de l'expérience dans le monde municipal.

Le regroupement aurait-il marginalisé les anciennes municipalités ?

Est-ce que la ville-centre favorisera autant le développement des anciennes municipalités transformées en nouveaux quartiers que son propre centre? La réponse de nos intervenants à cette question en est une d'espérance. Cet intervenant nous indique bien cette espérance qui est présente chez nos répondants :

Moi, je pense que c'est son intérêt de voir la cour agrandir. Ça fait du bien sur l'estime de soi, mais je peux pas dire que maintenant que j'ai une nouvelle jambe que je vais laisser la gangrène dedans. J'ose penser que les gens pensent comme ça. C'est pas dans l'intérêt de la marginaliser. Le village, tu as une rue de plus, tu la marginalises pas, tu l'inclus. A ce niveau-là, j'ai pas de grandes craintes. J'ai pas de craintes non plus pour dire, le monde d'en arrière, le monde de côté, non j'ai pas de crainte à ce niveau-là. (Maire 1)

Cependant, bien que la plupart de nos répondants espèrent tous que ce ne soit pas le cas, il faut souligner que les données recueillies et que nous avons détaillées en ce qui concerne les éléments analysés soulèvent des questionnements importants. Ainsi, qu'en est-il de l'apparition de la nouvelle concurrence entre les nouveaux quartiers de la ville? Comment peut-on interpréter la disparition de plusieurs comités locaux représentatifs des cultures respectives? Ces pertes n'affectent-elles pas le sentiment d'appartenance comme nous l'indiquent nos répondants? Et les nombreux combats que les anciennes municipalités doivent livrer pour conserver leurs acquis? Tous ces éléments ne constitueraient-ils pas une marginalisation progressive des anciennes municipalités par la ville-centre?

Effets appréhendés sur les municipalités lors de l'enquête de 2000 par la Chaire Desjardins. Pourquoi ces résultats?

La dernière partie de notre analyse porte sur les résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins sur les effets appréhendés de la réforme sur les collectivités visées. Rappelons brièvement que lors de l'enquête de la Chaire, à la question 9- Prévoyez-vous que la réforme aura pour votre municipalité un impact....?, 20 % des répondants ont répondu positivement, 22 % négativement, 31 % ont répondu que la réforme n'aura aucun effet sur leur municipalité alors que 26 % ont dit ne pas savoir comment répondre à la question. Ces résultats de l'enquête de 2000 ont conduits les auteurs à deux constats importants.

Le premier constat est le suivant. Malgré tout le battage médiatique autour de la réforme (au moment de l'enquête, cela faisait deux ans), l'intensité des débats et une opposition farouche aux regroupements municipaux, « le quart des répondants (26 %) pourtant en première ligne de feu, n'a pas su répondre à cette question ». (Carrier et al. 2002 : 32)

Deuxième constat, près du tiers des répondants croient que la réforme n'aura pas d'impact dans leur municipalité. « Autrement dit, 42 % des maires et des premiers administrateurs qui se sont exprimés sur cette question précise croient que la réforme municipale en cours n'aura pas d'impact dans leur municipalité ». (Carrier et al. 2002 : 32) Ces résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins ont amené les auteurs à conclure que les acteurs des municipalités de 2 500 habitants et moins ne se sont pas senties trop concernées par la réorganisation municipale de 2000.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons posé la question aux répondants pour tenter de trouver une explication à ces résultats pour le moins surprenants.

La majorité de nos répondants nous ont signalé ne pas être surpris des résultats de l'enquête de la Chaire. Pourquoi était-ce le cas ? La première raison nous a été rendue par un de nos répondants :

Parce qu'ils pensaient que ça ferait comme la majorité des réformes municipales antérieures proposées, qu'ils allaient toutes être dompées à la dernière minute. Le gouvernement du Québec envers les municipalités a perdu beaucoup de crédibilité, moi je pense, le village se disait ben oui là, le gouvernement dit ça, mais check ben ça, tu vas voir dans le dernier croche, il va faire un flatte et il va débarquer. Souvent, souvent, souvent, on a vu ça. Moi aussi j'ai eu cette pensée-là, rendu au

dernier croche, il va mettre les quatre flashes et il va arrêter. Ben non, Harel est allée même un petit peu plus loin. (Maire 1)

La réponse d'un autre répondant va dans le même sens :

Parce que d'après moi, ils ne voyaient pas la nécessité du gouvernement d'agir. Ils se disaient, le gouvernement n'a pas à nous fusionner, ça va bien nous, on s'administre très bien. **[Ils ne le croyaient pas?]** C'est ça. Y'en a beaucoup là-dedans qui devaient se dire : le gouvernement osera pas le faire ! Moi je pensais comme ça, je l'avais dit. (Maire 3)

Ces réactions des répondants étaient aussi accompagnées d'amertume, car l'un d'entre eux nous a signifié que le débat était très émotif et qu'une bonne majorité d'élus municipaux ont mal réagi à la perte de contrôle de leur milieu. En fait, selon nos données, plus la municipalité était indépendante et dynamique, plus l'amertume était grande.

L'autre raison évoquée par les administrateurs et les élus se rapportait à la façon de faire du gouvernement. Deux commentaires résument bien comment ils ont vécu le processus :

Moi ce que je pense par rapport à cela, c'est que ça s'est faite tellement vite. Y'a eu tellement peu d'information qui a été donnée, autant à la population qu'aux élus, le « bulldozer » est arrivé et veux veux pas, on fusionne et ça vient de s'éteindre. Y'en a beaucoup comme moi qui ont baissé les bras, et c'est un peu ce qui nous est arrivé ici parce qu'avant qu'on soit touché directement ici, on regardait ce qui se passait ailleurs dans la province, à Québec et à Montréal, si y'a des places que ça réagi, c'est bien là. Malgré tous les efforts et l'argent qui ont mis là-dedans, pis même les poursuites contre le gouvernement, ça s'est faite pareil. (Maire 2)

Enfin cet extrait d'entrevue :

Cela a été rapide, ben là, vous aller vous asseoir, vous aller négocier ça, de toute façon, à telle date, vous devez nous avoir fourni une demande commune de regroupement et vous devez avoir réglé tous les points avec la nouvelle ville. On a commencé à négocier dans l'été, la date limite était au mois d'août où au début septembre. Après, le décret a sorti et ensuite, le premier janvier la fusion entrait en vigueur, on avait trois mois. Donc, on avait 5 mois pour organiser tout ça. Cela n'avait pas de bon sens. Embarque dans le bateau. On jouera aux cartes une fois embarqué, l'important c'est d'être embarqué. Cela peut expliquer en partie les résultats. (Secrétaire Trésorier 1)

Selon les avis exprimés, il est important aussi de rajouter que toutes les municipalités visées par le regroupement n'avaient aucun choix. La réalité était que le gouvernement du Québec coupait graduellement leur péréquation si elles refusaient de se regrouper avec la ville-centre. Cette coupure rendait le niveau de taxation futur tout simplement inacceptable pour les citoyens. Pour bien résumer la situation, un de nos répondants nous a simplement dit :

[...] les gens [ici le répondant parle des élus, des administrateurs et des citoyens des municipalités] avaient pas un mot à dire là-dedans. On n'était même pas écouté. C'était imposé et c'était catégorique. Il coupait tout si on ne se fusionnait pas. Graduellement, mais au bout de deux ou trois ans, tu avais plus rien. On avait pas le choix de fusionner. (Directeur Général 2)

Pour conclure sur cette partie de notre analyse, nous pouvons simplement constater que les répondants en poste au moment de la réforme de 2000 n'ont jamais cru que le gouvernement pouvait agir ainsi. C'est pour cette raison que l'émotivité était encore bien palpable lors de nos entrevues. C'est comme un d'entre eux nous mentionnait : « Pourquoi nous enlever le contrôle sur nos milieux? » (Maire 3). Milieux qui (ici le milieu fait référence aux anciennes municipalités) selon les témoignages recueillis,

possédaient des mentalités et des valeurs très différentes de celle de la grande ville, qui étaient prospères et qui se développaient bien.

Ces constats nous amènent à la prochaine dimension d'analyse sur les effets des fusions municipales. En effet, la section suivante concerne la constitution de pôles régionaux de développement au Québec.

4.2 - La constitution de pôles régionaux de développement au Québec

L'augmentation de la taille des municipalités éliminera-t-elle la concurrence et l'étalement urbain?

D'abord, sur le fait qu'il est important de doter le Québec de pôles urbains forts (donc augmenter la taille des villes) pour éliminer la concurrence et l'étalement urbain, la plupart de nos intervenants sont d'accord pour dire que l'augmentation de la taille de la ville par voie de fusion n'empêchera ni l'une ni l'autre.

D'après les témoignages que nous avons recueillis, disons que les trois entités qui étaient les plus éloignées de la ville-centre n'ont pas senties la compétition pour attirer de nouveaux arrivants, des industries et des commerces. Nous étions plus en présence, comme nous l'indique un répondant,

d'un partenariat qui existait. Il y avait des partenariats qui existaient au niveau des incendies, des loisirs, au niveau de certains services, site d'enfouissement, des choses de même. (Maire 4)

En fait, une seule municipalité qualifiait cette compétition de

féroce parce qu'on voulait se développer nous-mêmes » (Maire 2) alors que pour la majorité de nos répondants, « il y avait une certaine compétition, [...] mais y'avait pas de guerre ouverte. (Maire 1)

Enfin, les témoignages recueillis nous indiquent par contre une nouvelle réalité qui n'existait pas au dire de nos répondants dans la ville-centre. En effet, la plupart de nos intervenants nous disent avoir noté un nouveau type de concurrence qui n'existait pas ou très peu avant les regroupements municipaux. Il s'agit de la nouvelle concurrence interquartier.

Selon les avis exprimés, cette nouvelle concurrence se manifeste à l'intérieur de la nouvelle ville du fait que certaines municipalités fusionnées possédaient des infrastructures diverses (particulièrement pour les loisirs) de type ville et non de type quartier. Donc, des installations physiques très développées et d'envergure. Mentionnons aussi que cette nouvelle concurrence s'établit aussi entre les quartiers par la présence de différents comités qui sont demeurés en place. Nous pouvons noter, le comité culturel dans un cas. Nous y reviendrons dans notre analyse sur l'affaiblissement du dynamisme local.

D'après les témoignages recueillis, cette situation fait en sorte que certaines municipalités se retrouvent maintenant aux prises avec des batailles constantes pour conserver leur ancienne infrastructure fonctionnelle. Un intervenant nous souligne qu'en fait « on nous reproche d'avoir des choses que les autres ont pas et ils essaient toujours de nous découper. » (Maire 3)

Pour ce qui est du phénomène de l'étalement urbain qui serait nuisible au développement de la grande ville, notons que la plupart de nos intervenants sont clairs sur ce point : cet argument ne tient pas la route.

Selon eux, ce n'est pas en regroupant des municipalités que l'on va freiner l'étalement urbain, car quiconque veut s'installer où vivre loin de la ville-centre va le faire même si la ville est fusionnée ou non. Ce commentaire résume bien la vision de la plupart de nos répondants sur la question :

L'étalement urbain, faut faire attention à cela. C'est pas tout le monde qui veut rester centre-ville. Et même si on a fusionné, pense pas que cela arrête l'étalement urbain, y'a toujours des gens qui vont vouloir leur terrain plus grand, leur verdure et ainsi de suite. C'est un faux problème, l'étalement urbain, je ne pense pas que l'on puisse empêcher cela à 100 %. (Maire 2)

En somme, selon les avis exprimés par nos répondants lors de notre recherche, non seulement la concurrence n'était pas un argument solide pour effectuer les regroupements municipaux, mais ceux-ci ont créé une nouvelle compétition à l'intérieur même des nouvelles délimitations territoriales de la ville. De plus, ce ne serait pas les regroupements municipaux qui freineraient l'étalement urbain.

Dans la prochaine partie de cette analyse, nous verrons d'une façon détaillée les effets appréhendés des regroupements sur les services de proximité. Ces services, qui sont considérés comme des moteurs du développement, sont-ils demeurés les mêmes en termes de qualité, d'accessibilité et de coûts pour les résidents des anciennes municipalités fusionnées ? C'est ce que nous analyserons dans la prochaine partie en

dressant un portrait de ces services dans les collectivités avant et après le regroupement avec la ville-centre.

4.3 – Les services de proximité

Cette troisième partie de notre analyse porte sur la déserte de services de proximité et sur l'attribution de nouvelles compétences à la structure MRC. Nous analyserons d'abord les résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins sur ces deux points précis pour poursuivre avec les éléments de réponse de notre enquête. Enfin, nous terminerons avec une analyse de cette dimension avec les éléments retenus dans notre cadre théorique.

Les résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins de 2000

Au Québec, les municipalités ont des responsabilités et elles gèrent de nombreux services publics : police, incendie et sécurité civile par exemple. Cependant, ces services peuvent être offerts par d'autres intervenants, soit privés ou même communautaires. Ce que les auteurs de l'enquête de la Chaire Desjardins ont cherché à savoir concerne l'offre et la demande actuelles de ces services. Les participants devaient préciser par ordre de priorité deux services qui ne sont pas accessibles dans leur municipalité et qu'ils aimeraient avoir et préciser qui devrait le fournir.

Le résultat qui étonne le plus les auteurs de l'enquête n'est pas que le premier choix soit le « Développement : promotion et développement économique et touristique » qui recueillait un total de 116 votes mais le fait « que plus du cinquième des répondants déclarent ne pas désirer de services autres que ceux qui sont déjà accessibles ». (Carrier et al. 2002 : 49) En fait, ce qui surprend encore plus les auteurs réside dans le fait que les réponses équivalentes à un « non merci » sont celles qui recueillent la majorité des votes.

De plus, selon l'enquête de la Chaire, les municipalités déploient une très grande variété de moyens et de ressources dans la fourniture des services à leurs citoyens. Cette variété passe par leurs propres ressources (employés municipaux), par le secteur public, par le secteur privé ainsi que par le secteur associatif.

Maintenant, voici les résultats que nous avons obtenus lors de notre enquête. En ce qui concerne les résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins qui étonnent le plus les chercheurs, soit le fait de ne pas vouloir de nouveaux services, nous avons constaté deux dynamiques complètement différentes dans les anciennes municipalités sondées.

En effet, un seul de nos répondants nous a effectivement confirmé pourquoi le résultat de la Chaire concordait avec la réalité de sa municipalité. Selon lui, il s'agissait, premièrement d'une question de personnel (qualification requise - expertise) que plusieurs municipalités ne pouvaient s'offrir, et ce, dans la plupart des nouveaux services dispensables et, deuxièmement, comme il nous le spécifie :

Tu n'étais pas intéressé d'endetter ton monde parce que ça aurait rien donné de plus à ton monde. C'était ce que la population voulait, elle le désirait, on va te le donner. Mais on va le payer. Et on avertissait. (Maire 3)

Cependant, les réponses que nous avons obtenues concernant le développement de nouveaux services à la population d'une majorité des autres répondants ne coïncident pas avec les résultats de la Chaire. D'après les témoignages que nous avons recueillis, nous retrouvons un dynamisme hors du commun en ce qui concerne le développement de

nouveaux services aux citoyens dans les anciennes municipalités avant les regroupements.

Dans un cas, le répondant nous indique ceci :

On a travaillé pour avoir des médecins, [...] du transport en commun, on a eu une entente avec la ville de [...] Le transport en commun, c'est un nouveau service que la ville a offert à sa population. Y'a eu la COOP de santé, sauf qui a pas eu de conclusion parce que la fusion est arrivée. (Directeur Général 1)

Tandis que dans les autres cas, les administrations municipales étaient constamment en train de travailler pour offrir de nouveaux services à la population. Le plus bel exemple que nous avons à ce sujet concerne la récupération. Dans une municipalité, on nous a signifié qu'ils avaient été les premiers dans toute la MRC à introduire la récupération. Dans un autre cas, la municipalité était aussi en constante évolution pour offrir de nouveaux services, comme l'indique le répondant :

Nous, on avait une volonté d'en développer d'autres. Exactement, suite à des enquêtes ou des sondages qu'on avait faits auprès des citoyens, curieusement ce que les gens demandaient le plus, c'était pas une aréna, c'était une piscine. [...] On était proactif pour développer d'autres services mais pas illimités, mais des choses que les gens voulaient, suite à cette enquête là, on était prêt à le faire. (Maire 2)

Ce qui nous amène à la qualité des services de proximité offerts par les anciennes municipalités avant les regroupements. Tous les intervenants sont unanimes sur ce point. Les services offerts à la population était de bonne qualité, certains les ont même qualifiés d'excellents et leurs montages financiers étaient très bons. Fait remarquable, une des

municipalités qui faisait partie du regroupement étaient en mesure de donner de très bons services à sa population et comme nous l'indique ce répondant, « on était même en train de s'enligner sur la disparition de la dette. À tous les ans, tout en réalisant des choses, on diminuait notre dette » (Maire 4) tandis que dans l'autre cas, nos données nous confirment qu'elle affichait « un important excédant budgétaire » (Maire 5).

Pour terminer avec le portrait des services offerts à la population avant les regroupements municipaux, il est important de mentionner le côté très innovateur de certaines municipalités pour offrir des services aux citoyens. Par exemple, la petite municipalité qui a mis sur pied un service de récupération dans le village a fait preuve de beaucoup d'imagination comme nous l'indique cet extrait d'entrevue :

La première année, deux étudiants en bicycle avec un petit panier. On s'est trouvé des bicycles en commandites chez [...], deux petits trailers, pis on a engagé deux étudiants qui ont gagné leurs études, deux des nôtres, et on leur a permis à aller étudier au cégep, pis y'on pédalés toute l'été à aller chercher des matières recyclables. On a mis cela dans un derrière de van qu'on a fait peindre, qu'on pinait derrière la van et on amenait cela à la récupération de la péninsule. (Maire 1)

Nous sommes en mesure de faire quelques constats sur la déserte de services à la population dans le cadre de notre recherche. Ainsi, nos résultats concordent avec les conclusions des auteurs de l'enquête de la Chaire Desjardins et avec les études de Serge Belley et Jean-Pierre Hamel que nous retrouvons dans notre cadre théorique. En effet, bien que les modèles d'organisation municipale ne soient pas aussi figés que ceux de la grande ville centre, ils pouvaient être originaux, innovateurs, fonctionnaient bien et ils ne coûtaient pas cher. Effectivement, comme nous l'indiquait Serge Belley dans ses

résultats de recherche, leur situation était loin de correspondre aux descriptions véhiculées qui parlaient plutôt de marginalisation pessimiste de leur situation, même dans la plus petite et la plus éloignée (+ 20 km) des municipalités récemment regroupées. Nous pouvons aussi mentionner que, pour la majorité des répondants, les services que seules les grandes villes peuvent offrir (hôpital, épicerie, éducation, garderies, etc.) l'heure de voiture était considérée comme acceptable par leur population respective.

Ces résultats vont dans la même direction que les écrits des auteurs Mario Carrier, Bruno Jean et Patrice LeBlanc lorsqu'ils avaient souligné que

les populations rurales semblent accepter volontiers, en échange des aménités rurales aujourd'hui mieux reconnues, les quelques inconvénients liés à la faible disponibilité de certains services sociosanitaires ou d'éducation. (Carrier, Jean, LeBlanc. 2000 : 93)

Pour les auteurs, un tel constat va pratiquement à l'encontre du discours des élites rurales sur la question du maintien des services. En effet, cette attitude semble révéler une capacité d'adaptation des populations à ce manque chronique. Il semblerait que ces populations considèrent normal ce que plusieurs considérerait plutôt comme pathologique.

Comment évaluez-vous la qualité des services de proximité après fusion?

Un répondant résume bien l'ensemble de nos témoignages sur la situation présente : « On a baissé les lumières dans le village » (Maire 1). Effectivement, tous les répondants

nous ont affirmé que les services n'étaient plus de la même qualité qu'auparavant. Nous avons remarqué lors de nos entrevues que le service de voirie est considéré par la totalité d'entre eux comme le service le plus important pour les citoyens de l'agglomération.

En effet, la situation géographique de cette région fait en sorte que ce service est non seulement considéré comme essentiel pour l'ensemble de nos répondants mais vital pour une grande partie des populations des municipalités récemment fusionnées. La raison évoquée dans nos données concerne les distances que les populations doivent parcourir à tous les jours pour se rendre au travail, notamment. Il s'agit d'une réalité hivernale typiquement québécoise, et cette agglomération n'y échappe pas.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, un des nouveaux quartiers est situé à plus de 20 km de la ville-centre alors que deux autres sont situés respectivement à plus de 8 et 10 kilomètres de la ville-centre. La résultante est que non seulement la municipalité est aux prises avec deux géographies différentes (littoral – bord du fleuve et les hautes terres), mais elle est aussi confrontée à deux climats différents, faisant du déneigement un service majeur pour la nouvelle entité municipale. Sur le service de voirie, nos répondants nous ont indiqué que le service de déneigement n'est pas aussi bon qu'auparavant.

Quant aux autres services, ils sont demeurés les mêmes avec toutefois l'addition du transport en commun (une version amoindrie dans quatre des cinq municipalités récemment fusionnées) par la ville-centre. La raison évoquée par nos répondants pour expliquer la situation est que les distances de transport semblent freiner le déploiement de

services équivalents avec ceux offerts aux citoyens de la grande ville, et ce, même si tous les citoyens de la nouvelle entité vont payer pour des services amoindries comme le transport en commun particulièrement.

En somme, pour comprendre la situation présente, voyons ce qu'un répondant nous a signifié à cet effet, ce qui résume bien toutes les autres interventions concernant la nouvelle déserte de service pour les anciennes municipalités : « Je les qualifierais de maintenus essentiels. Maintenus essentiels non pétillants » (Maire 1).

Que peut-on conclure concernant la déserte des services de proximité dans le cadre de notre étude?

D'abord, selon les témoignages que nous avons recueillis, les municipalités que nous avons étudiées étaient fort dynamiques sur plusieurs plans. Elles offraient des services convenables à leur population, leurs structures financières étaient solides et elles fonctionnaient très bien. De plus, certaines municipalités étaient fort créatives pour élargir l'offre de services aux citoyens, services qui étaient avant tout demandés par la population et qui étaient offerts selon les moyens que chacune d'entre elles possédait.

Ensuite, les avis exprimés par nos répondants dans le cadre de notre recherche nous permet de souligner que les services à la population offerts après les regroupements ont simplement pâlis quelque peu. Nous observons que la majorité des services sont demeurés les mêmes bien que certains nouveaux quartiers payent et reçoivent un service non équivalent à ceux de la grande ville et qui n'est pas offert partout sur le territoire, soit

le transport en commun. Pour ce qui est du service le plus important pour les citoyens de la nouvelle ville, soit le déneigement, il semble que la qualité et la rapidité ne soit plus la même, sans que ce soit cependant dramatique.

Ces dernières constatations nous amènent à notre prochaine dimension qui a trait au lien entre les regroupements municipaux et le développement régional.

4.4 - Le développement régional

Les fusions municipales favorisent-elles le développement régional?

En réponse à la question qui concerne le fait que les regroupements municipaux favoriseraient le développement régional et assureraient un meilleur positionnement de la nouvelle ville sur les marchés mondiaux, les témoignages recueillis indiquent plutôt que nous serions en présence d'un statu quo. Ce qui découle des avis exprimés sont les éléments suivants : le regroupement aurait sensiblement augmenté le sentiment de fierté des gens de la ville-centre; au point de vue politique, ce serait le gouvernement du Québec qui en serait sortie gagnant étant donné la nouvelle concentration des votes. Cependant, en date d'aujourd'hui, les retombées de la fusion n'auraient pas créé l'effet de levier espéré.

Au contraire, selon la plupart des avis exprimés par nos répondants, le regroupement n'aurait rien changé à la dynamique de la ville car elle ne semble pas s'avoir repositionnée convenablement sur le plan régional. En fait, selon les témoignages obtenus, les autres grandes villes de la région auraient réagis après la réforme en axant leur développement sur l'obtention de nouvelles industries motrices. Enfin, un dernier intervenant nous a indiqué ce qui constituait une dynamique territoriale pour lui :

Ce qui rend une région plus forte, c'est le dynamisme des gens qui y habitent cette région-là. Si y'a pas plus de dynamisme, attendez vous pas à ce que ça se développe plus rapidement parce que la ville est plus grande. Y'a pas de rapport de cause à effet là-dedans. (Maire 2)

Cette dimension de notre questionnaire n'incluait pas de questions spécifiques concernant le rôle que les municipalités jouaient antérieurement dans leur développement économique, mais les témoignages recueillis dans cette partie nous permettent d'y faire référence. Ainsi, c'est pour cette raison que nous allons présenter les résultats de la Chaire Desjardins concernant ce point précis en premier lieu.

L'implication des municipalités dans leur développement économique et le rôle des organismes supralocaux de développement économique provincial et fédéral

C'est en dernière instance de l'enquête de la Chaire Desjardins que les intervenants se sont exprimés sur le rôle que leurs municipalités et les organismes supralocaux tels les Centres locaux de développement (CLD – au niveau provincial) et les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC – au niveau fédéral) jouent et devraient jouer dans l'avenir concernant le développement économique de leur milieu respectif.

La première question portait sur l'importance de l'intervention de leur municipalité dans ce domaine. Les réponses obtenues permettent aux auteurs de l'enquête de « nuancer l'idée voulant que le soutien au développement économique soit inaccessible aux petites municipalités. » (Carrier et al. 2002 : 55) En fait, les statistiques recueillies lors de l'enquête permettent d'affirmer que ces petites municipalités jouent un rôle significatif en matière de développement économique, et ce, même si les moyens qu'elles possèdent sont plus sobres que ceux des grandes villes.

Maintenant, existait-il une différence d'importance dans le rôle joué par les municipalités selon leur type (rural – rural urbaine)? Les résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins démontrent qu'effectivement il y a des différences entre les répondants qui proviennent de municipalités à caractère rural et ceux qui proviennent de collectivité située en milieu urbain. En fait, 61 % des municipalités rurales interviennent dans le développement économique de leur municipalité alors que ce pourcentage tombe à 48 % dans les municipalités situées en milieu rural-urbain. Ces résultats amènent les auteurs à conclure que les municipalités situées en contexte rural «sont plus engagées dans le développement économique de leur territoire que les municipalités qui se retrouvent dans des MRC qui sont à la fois rurales et urbaines. » (Carrier et al. 2002 : 56)

Maintenant, en ce qui concerne l'importance des organismes de développement tels les Centres locaux de développement (CLD) et les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), les deux tiers des répondants de l'enquête de la Chaire Desjardins estiment que ces organismes jouent un rôle important ou très important dans le développement économique local. Quant à savoir quels sont les rôles privilégiés que devraient jouer les municipalités et les organismes de développement local, il n'y en a aucun qui émerge du lot. En fait, les rôles d'incubateur d'entreprises, d'animation et de financement d'entreprise obtiennent à peine le quart des réponses.

Le dernier point de l'enquête de la Chaire Desjardins concerne l'avenir de l'intervention économique de la part des municipalités et des organismes de développement locaux. Quant au rôle futur de la municipalité, les répondants affichent

une certaine préférence pour que celle-ci joue un rôle similaire ou comparable alors que 62 % des répondants aimeraient voir les CLD et les SADC jouer un rôle beaucoup plus important au sein de leur municipalité concernant le développement économique futur.

Ceci étant, les témoignages que nous avons recueillis nous indiquent que l'implication des municipalités dans leur développement était l'affaire de comités indépendants composé d'élus, de gens d'affaires importants, de citoyens influents, etc. Ces comités se rapportaient à chaque assemblée du conseil pour des comptes rendus à la population. De plus, des municipalités avaient la particularité d'avoir un agent de développement économique payé à temps complet.

Ensuite, bien que notre questionnaire ne comportait pas de question spécifique sur le rôle que jouent et devraient jouer ces organismes (CLD – SADC), mentionnons qu'un répondant nous a indiqué ne pas avoir senti la présence de ces organismes sur son territoire. Fait paradoxal, car ce répondant a été en poste au sein de l'administration municipale pendant plus de 10 ans au même endroit où la SADC est située physiquement. Cette municipalité est une des plus éloignées et des plus rurales de toutes celles qui ont été regroupées avec la ville-centre. Il y en a seulement une encore plus loin du centre de la ville que celle-ci (+ 20km). Le répondant affirme que « ces organismes doivent faire quelque chose, ils vont auprès des petites entreprises, mais cela ne veut pas dire que l'on le sait tout le temps » (Secrétaire trésorier 1).

Maintenant, les témoignages que nous avons recueillis ont souligné un élément important concernant l'implication des municipalités dans leur développement économique.

Un répondant nous a confié lors d'une entrevue (ce qui a été confirmé par le ministère des Affaires municipales) qu'avant 1993, en ce qui concerne le développement économique, le gouvernement lui-même demandait aux maires des municipalités d'être de « bon père de famille ». Ce qui veut dire, de collecter des impôts fonciers et d'offrir les services essentiels (voirie, aqueduc, eau, égouts, collecte des déchets entre autres) aux citoyens. Autrement dit, suivre le code municipal à la lettre. En agissant ainsi, le gouvernement « ne voulait pas qu'ils en fassent plus que ça, parce que cela venait jouer dans leurs plates-bandes » (Maire 1).

Lorsque l'intervenant nous indique jouer dans leurs plates-bandes, il nous explique que le gouvernement du Québec ne voulait tout simplement pas que les municipalités s'impliquent financièrement dans leur développement économique. En fait, le code municipal québécois qui régit les municipalités ne permettait pas à celles-ci d'investir de l'argent dans leur propre développement économique, comme engager un agent de développement à la solde de la municipalité. C'est à la suite de plusieurs négociations entre le ministre des Affaires municipales de l'époque, Claude Ryan, et l'Union des municipalités du Québec qu'un amendement au code municipal fut adopté par l'Assemblée nationale pour le permettre. Il fut adopté en 1993 et il a coïncidé avec la fondation des Sociétés locales de développement de l'emploi (SOLIDE).

En résumé, ce que nos témoignages nous indiquent est d'abord que les municipalités récemment regroupées étaient particulièrement dynamiques en ce qui concerne leur développement économique. Bien que ce dynamisme s'affichait différemment dans chacune d'entre elles, il n'en demeure pas moins que des efforts étaient mis pour attirer de nouveaux commerces et de nouvelles petites industries, comme nous l'indiquait un répondant. De plus, les résultats obtenus ne vont pas à contre-sens des résultats de la Chaire Desjardins qui avaient identifié un dynamisme plus grand chez les collectivités situées en milieu rural par rapport à celles situées en milieu rural-urbain.

Cependant, le fait de ne pouvoir s'impliquer économiquement dans son développement que depuis 1993 soulève des questions concernant leur dynamisme en la matière. En effet, le fait d'être obligé de respecter le code n'a-t-il pas affaibli les petites municipalités situées en milieu rural depuis que les effets de la mondialisation se sont faits sentir dès le milieu des années 1980? Autrement dit, avaient-elles les outils pour faire face aux changements économiques importants apportés par l'ouverture des marchés?

Ces dernières conclusions nous amènent maintenant à notre dernière dimension d'analyse. En effet, la dernière partie du chapitre sera consacrée à la réduction du fardeau fiscal des citoyens ainsi qu'à notre dernière question que nous avons soumise à nos répondants, à savoir comment ils évaluent les effets du regroupement sur leur municipalité à tous les points de vue quatre ans plus tard.

4.5 - La réduction du fardeau fiscal

Le regroupement municipal a-t-il réduit le fardeau fiscal des citoyens?

Sur ce point, notons que la majorité des intervenants nous indiquent très clairement qu'il n'y aurait pas eu de réduction du fardeau fiscal des citoyens. Bien au contraire, dans la plupart des municipalités (sauf une seule), les taxes ont augmenté et la qualité des services aurait diminuée comme nous l'avons mentionné dans une section précédente et comme nous le confirme c'est deux extraits d'entrevue :

Avant et après, pour notre municipalité, y'a eu une hausse. La petite bracket qui manquait là, y'a eu une hausse. Parce que la particularité des municipalités aux alentours de [...], c'était le très faible endettement, cela avait été géré en village, en villageois. Fak tu t'installas pas un Colisée dans ton village si tu as pas les moyens de te le payer. (Maire 2)

En ce qui nous concerne c'est faux. Le fardeau fiscal a été augmenté, un peu et les services les gens se plaignaient l'hiver passé : regarde les chemins, on est sur la glace, y mettent rien là, exemple. [...] Il y avait une grande partie des gens qui partaient de la [grande ville] et venaient s'installer à [...] parce que les taxes étaient meilleur marché. Au niveau des taxes, cela a monté un peu et ils vont monter encore. (Maire 1)

L'élément qu'il est important de retenir concernant le fardeau fiscal des citoyens est le fait que les anciennes municipalités ont conservé leur dette respective. Ainsi, tous les règlements d'emprunt présents avant les fusions sont demeurés à la charge des citoyens de l'ancienne municipalité, même si elle fait partie de la nouvelle ville. Selon les avis exprimés que nous avons recueillis, ce phénomène fait en sorte que dans trois des cinq municipalités fusionnées, les citoyens paient une taxe antérieure depuis quatre ans. Dans

un cas, les citoyens de cette ancienne municipalité vont payer leur ancienne dette pendant les 20 prochaines années.

*

Sur plusieurs points que nous avons analysés, nous pouvons souligner quelques effets que les regroupements auraient eu sur les anciennes municipalités.

Ainsi, rappelons que les témoignages des anciens maires, secrétaires-trésoriers et des directeurs généraux que nous avons interviewés dans le cadre de notre recherche, indiquent que la diminution de pouvoir décisionnel aurait occasionné une certaine perte de contrôle sur les destinées des localités regroupées. En somme, selon les avis exprimés par nos répondants sur l'alourdissement de l'administration municipale et l'affaiblissement du dynamisme local, ces facteurs auraient affecté (à l'exception d'une seule municipalité) les dynamiques internes des anciennes municipalités.

La perte de contrôle sur les destinées des anciennes municipalités se révélerait particulièrement marquée en ce qui concerne la perte de représentativité démocratique. En somme, selon les témoignages recueillis, les citoyens des anciennes municipalités ne seraient pas sortis gagnants en raison de la perte de proximité et le contact humain qu'ils avaient avec leur maire et leur conseil municipal. D'autres effets ont été marqués lors des regroupements concernant le sentiment d'appartenance de type *villageois* comme les répondants nous l'ont signifié. Enfin, le sentiment d'appartenance présent dans les

anciennes municipalités aurait été ébranlé par la perte de la presque totalité des comités locaux de citoyens.

Les recherches antérieures concernant les regroupements municipaux avaient identifié plusieurs effets susceptibles de se produire. Plus particulièrement les écrits de l'auteur Clermont Dugas lorsqu'il allait aussi loin que d'écrire qu'il y aurait marginalisation des collectivités fusionnées et apparition de disparités locales après les regroupements municipaux avec une ville-centre plus grande. Les résultats que nous avons obtenus dans notre recherche ne nous démontrent pas clairement que nous serions en présence d'une dynamique de marginalisation des anciennes municipalités de la part de la grande ville. Cependant, selon les témoignages que nous avons recueillis, nous serions en présence d'une tendance à la marginalisation étant donné les nouvelles dynamiques internes dans la nouvelle ville. Et cette tendance, dans le cas qui nous concerne, soulève une question importante.

En effet, les nouvelles dynamiques (ici nous pourrions utiliser la terminologie utilisée par un de nos répondants, soit la jalousie de certains élus locaux au sein du conseil de ville) soulèvent des questionnements de gouverne importants.

Nos répondants nous indiquent que cette nouvelle dynamique va demander beaucoup d'énergie de la part de ceux et celles qui s'impliquent encore dans leur ancienne municipalité pour conserver leurs acquis et un semblant de sentiment d'appartenance. Selon les témoignages que nous avons recueillis, la volonté de conserver

leurs acquis, leur mentalité, leur culture ne sera pas encouragée par la nouvelle ville-centre. Bien au contraire, celle-ci ne voudrait pas préserver ces différences de cultures; selon les avis exprimés, elle s'affiche plutôt comme celle qui aimerait fondre les nouveaux citoyens dans une mentalité commune.

Cependant, pour la plupart de nos répondants, les différences de mentalité sont tellement grandes qu'il va falloir plusieurs années et plusieurs générations pour que la ville réussisse à imposer sa mentalité. Selon eux, l'administration de la nouvelle entité municipale sortirait gagnante si elle aidait à conserver toutes les identités récemment fusionnées pour que les citoyens des anciennes municipalités puissent vivre en harmonie avec la ville-centre. En agissant de cette façon, les citoyens se sentiraient plus intégrés à la nouvelle-ville, et ce, quatre ans après le regroupement.

Pour conclure, un commentaire résume bien comment la plupart des répondants analysent les effets du regroupement de leur municipalité avec la ville-centre quatre ans plus tard :

Je crois que fondamentalement, cette réforme là a eu des ratés, de gros ratés. Il faut comprendre que quand la ville s'est agrandie, en plus de laisser des orphelines en haut qui avaient un peu de rattachement au centre par la MRC, on a créé deux fois des orphelins, et c'est mon avis, on a scrapé le monde rural et on a scrapé la MRC.
(Maire 1)

C'est en ces termes que nous fermons ce chapitre sur l'évaluation des effets des regroupements municipaux sur cinq petites collectivités avec une ville-centre quatre ans après sa réalisation. Nous allons conclure notre recherche en nous rapportant à nos

questions de départ tout en ouvrant quelques pistes de recherche qui nous semblent pertinentes socialement et scientifiquement à la suite de notre analyse.

CONCLUSION

RETOUR SUR LA RECHERCHE ET NOUVEAUX QUESTIONNEMENTS

Partie un : Retour sur la recherche

L'objectif de notre recherche était d'analyser comment les principaux acteurs qui ont vécu l'implantation de la réforme municipale de 2000 évaluent les effets de celle-ci quatre ans plus tard. En effet, au 1^{er} janvier 2005, cela a fait quatre ans que le décret aura été adopté confirmant par le fait même le regroupement des cinq petites municipalités avec la ville-centre dans la MRC du Bas Saint-Laurent que nous avons étudié.

Pour ce faire, nous avons posé la question suivante :

Comment les principaux acteurs municipaux (maires, secrétaires-trésoriers, directeurs-généraux) évaluent-ils, quatre ans plus tard, la réforme municipale de 2000 en ce qui concerne : la gestion municipale québécoise, la déserte de services de proximité, la constitution de pôles régionaux de développement, le développement régional et local et la réduction du fardeau fiscal des citoyens?

Plus précisément, nous avons opté de faire l'analyse des données théoriques retenues en relation avec les données de l'enquête de la Chaire Desjardins de 2000. Dans un deuxième temps, nous procédions à l'analyse des effets appréhendés de la réforme en relation avec les données que nous avons recueillies lors de notre recherche. Enfin, nous terminions en établissant un lien entre nos résultats de recherche et les éléments théoriques retenus dans notre cadre théorique. L'exercice nous a permis de formuler un certain nombre de constats sur les effets appréhendés il y a quatre ans et les effets perçus

par nos répondants aujourd'hui de la réforme de 2000 concernant notre territoire d'analyse.

Nous ne reviendrons pas sur la totalité des conclusions que nous avons émises dans le chapitre précédent, cependant nous pouvons souligner quelques éléments importants qui ont retenu notre attention.

Le premier concerne l'implication des municipalités dans leur développement économique et le lien que nous pouvons faire avec les styles de gestion présents dans les anciennes municipalités. Les témoignages recueillis nous indiquent que la plupart des anciennes municipalités étaient dynamiques pour attirer de nouveaux investisseurs et de nouveaux résidents sur leurs territoires. En fait, plusieurs d'entre elles avaient mis sur pied divers comités pour assurer une pérennité de développement dans leur localité respective. Ces données s'arriment bien avec les conclusions de la recherche de la Chaire sur le dynamisme local des petites collectivités situées en milieu rural.

Cependant, les avis exprimés par nos répondants semblent indiquer que ce dynamisme serait intimement lié à la jeunesse des administrations municipales, ainsi qu'au fait qu'il n'y a pas si longtemps que les municipalités ont obtenu le droit d'injecter directement des fonds dans leur développement économique. L'aspect jeunesse fait ressortir les éléments théoriques contenus dans notre recension des écrits sur le comportement de certains élus et d'administrateurs. Sans remettre en question les conclusions des auteurs concernant l'aspect conservateur de certaines administrations

municipales, nous pouvons nuancer certaines d'entre elles car il ne s'agirait pas de la totalité d'entre elles. Au pire, comme nous l'a indiqué un répondant, il y avait peut-être 10 % des maires et administrateurs qui correspondraient au style de gestion discutable identifié par les auteurs.

L'établissement du lien entre les styles de gestion des communautés de notre étude et le fait que les municipalités n'avaient pas le droit de s'impliquer financièrement dans leur développement économique jusqu'en 1993 soulève aussi un questionnement. En réalité, est-ce que les dirigeants municipaux étaient si immobiles et si ancrés dans leurs anciennes façons de faire ou bien la source du problème venait-elle d'ailleurs? Un certain éclaircissement sur cette question est apporté par un répondant lorsqu'il parle de l'immobilisme reproché aux élus et aux administrateurs municipaux par l'État :

C'est un immobilisme qu'il a créé lui même parce qu'à toute les fois qu'on veut s'asseoir avec toi et on veut un deal, sur les façons de gérer, il s'est tout le temps refermé à ça. [...] Ben sur, qu'on peut dire : le gouvernement vous a ainsi vu et il vous a appliqué un remède, mais c'est lui qui a créé la maladie. Plutôt que d'arriver, moi je m'en rappelle, j'étais négociateur à l'Union, on négociait 1,2 milliards de transferts aux municipalités, les municipalités disaient : on est prêt. Paye-nous ce que ça vaut, pas paye-nous pour le faire, [...] on va s'arranger avec. Y'a jamais eu moyen. Quand il est venu le temps de signer le chèque, ils ont dit non. On aime mieux qu'on reste à l'ancienne, et après cela, on viendra nous dire, c'est parce que vous gérez à l'ancienne. (Maire 1)

Le deuxième élément qui a retenu notre attention concerne le lien que nos répondants établissent entre le dynamisme local, la perte de représentativité démocratique et le sentiment d'appartenance. Comme nous l'avons constaté lors de notre recherche, avant le regroupement de ces municipalités, très peu de concurrence pouvait exister entre

la ville-centre et les périphéries. Le dynamisme local semblait être bien présent dans chacune d'elles et nous étions en présence d'un sentiment d'appartenance bien vivant. Cependant, depuis le regroupement, la nouvelle concurrence interquartier semble avoir affecté autant le dynamisme local que le sentiment d'appartenance. Ces pertes, que la majorité des répondants nous indiquent comme une réalité, semblent avoir été aggravées par la perte du conseil municipal composé du maire et des conseillers.

Est-ce que ces pertes de contrôle sur les destinées des municipalités auraient « marginalisé » les communautés récemment fusionnées? Même si les avis exprimés sur ce sujet ne nous démontrent pas clairement, comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre précédent, nous serions en présence d'une dynamique de marginalisation des anciennes municipalités de la part de la grande ville, certains éléments des témoignages recueillis laissent entrevoir une certaine tendance. Celle-ci ferait en sorte que les anciennes municipalités nouvellement fusionnées seraient peut-être entrées dans une phase de marginalisation plutôt que dans une phase d'acceptation et d'inclusion avec la plus grande ville. Pour l'instant, il semble que ces identités propres feront l'objet d'une lutte constante de la part des citoyens pour les conserver.

Le troisième élément que nous retenons concerne le dynamisme des collectivités à offrir de nouveaux services aux citoyens. Nous pouvons aussi faire le parallèle entre ce dynamisme et la jeunesse des administrations locales. Ainsi, selon les témoignages que nous avons recueillis, les collectivités qui ont été regroupées auraient été relativement en bonne santé économique. Elles offraient de bons services à leurs citoyens et elles étaient

bien gérées. Dans le cas qui nous concerne, nous pouvons établir une certaine concordance avec les résultats de l'enquête de la Chaire Desjardins de 2000 lorsque les auteurs concluaient que les « réponses fournies révèlent que les municipalités déploient une variété de moyens et de ressources dans la fourniture de services » (Carrier et al. 2002 : 68).

Le quatrième élément que nous avons retenu concerne le rôle de la MRC sur le territoire. Ce qui surprend, est le fait que dans le Bas-Saint-Laurent nous serions en présence d'au moins une MRC, selon les avis exprimés, avec de sérieux problèmes quant au fonctionnement même de l'institution. En fait, les témoignages recueillis confirment les éléments cités par l'auteur Serge Belley quant à la démocratisation de l'institution MRC lorsqu'il mentionnait la présence de sérieuses difficultés de concertation, un manque d'écoute et un nouveau rapport de force politique qui existerait au sein des MRC, surtout depuis l'instauration de la double-majorité instituée en 1997 (Belley. 2000).

Ensuite, les témoignages que nous avons recueillis ont fait ressortir l'aspect important des municipalités orphelines. Dans le cas qui nous concerne, la terminologie employée par les auteurs est importante, elle signifie que les municipalités auraient perdu à la fois « leur père et leur mère ». Cette terminologie semble conséquente avec les avis exprimés de la part de nos répondants qui nous mentionnent que l'avenir de ces petites collectivités situées en milieu rural, exclues du regroupement, mais faisant toujours partie de la MRC, semble plus que jamais intimement lié au contrôle politique de la grande ville à l'intérieur de l'institution MRC.

Le dernier élément que nous avons retenu concerne les effets appréhendés de la réforme de 2000 à savoir si celle-ci aurait des effets positif, négatif ou sans effet sur leur collectivité dans l'enquête de la Chaire Desjardins en 2000. Les témoignages recueillis nous indiquent pourquoi les principaux intervenants en place au moment de la réforme auraient répondu de cette façon¹. Nous avons constaté que cette réforme est encore bien présente dans le cœur et l'âme de ceux et celles qui l'ont vécue, et ce, même si le regroupement a eu quatre ans le 1^{er} janvier 2005. Comme nous l'indiquait un répondant : « Les plaies ne sont pas cicatrisées. » (Maire 3)

Ce dernier élément nous ramène aux conclusions de l'auteur Clermont Dugas que nous avons cité dans notre recension des écrits. En effet, les avis exprimés par nos répondants vont dans le même sens que ceux de l'auteur lorsqu'il soutenait que même si la liste des arguments gouvernementaux en faveur des regroupements municipaux était passablement longue, cette liste « repose sur des affirmations discutables et davantage sur des idées préconçues et de la spéculation que sur des données empiriques ». (Dugas. 2000 : 20)

Nos résultats concordent aussi avec ce que l'auteur nous signalait concernant l'identité, le sentiment d'appartenance, la culture locale et la vie de relations. Selon lui, ce sont des éléments qui caractérisent la structure locale et qui façonnent les milieux de vie. Pour l'auteur, « l'orientation actuelle profusion axée principalement sur l'effet de taille occulte toute cette réalité » (Dugas. 2000 : 21).

¹ Rappelons que les résultats quand aux conséquences de la réforme de 2000 sur les petites collectivités situées en milieu rural lors de l'enquête de 2000 par la Chaire Desjardins ont été les suivants : 20% positif, 22% négatif, 31%

Ces derniers propos vont dans le même sens de ceux d'un de nos répondants :

Lorsque je parle aux citoyens du village, ils me disent avoir perdu leur village et leur identité. La fusion a fait disparaître leur identité. Pour eux, qui ont vécu depuis leur naissance dans le village, ils n'ont plus d'identité, pour eux autres, ils sont plus sur *la mappe, sur la carte*. On est maintenant un quartier et non plus un résident de [...] Ça, ça faite mal particulièrement aux personnes âgées du village. (Maire 5)

Cette affirmation nous indique également que l'auteur Clermont Dugas avait vu juste lorsqu'il critiquait la théorie des pôles de croissance retenue par le gouvernement pour implanter les regroupements :

D'abord, un pôle ne se forme pas par simple modification de limites municipales. [...] C'est plutôt *un lieu d'accueil* dont la force et le pouvoir d'attraction dépend de nombreux éléments qui n'ont pas nécessairement un lien avec sa taille. (Dugas. 2001 : 6)

Dans le cas de notre territoire d'analyse, nos résultats semblent diverger des affirmations de l'auteur Alain Gaccigalupo selon lequel c'est

au dynamisme du gouvernement provincial, à la volonté qu'il a souvent manifestée, au caractère raisonné des mesures qu'il a prises et souvent imposées que le système municipal québécois s'est principalement amélioré, rationalisé, démocratisé. (Baccigalupo. 1990 : 492)

Pour conclure ce retour sur la recherche, nous ferons deux précisions concernant notre recherche. La première concerne la responsabilité de la ville-centre dans le processus de regroupement. Ainsi, selon la plupart de nos répondants, les responsables de

la perte de leur milieu de vie ne sont pas les administrateurs et les élus de la ville-centre. En fait, selon eux, la ville n'aurait pas fait partie du processus décisionnel gouvernemental du regroupement, elle aurait plutôt suivi les directives gouvernementales.

Partie deux : Nouvelles questions de recherche

Les résultats que nous avons obtenus lors de notre recherche ont soulevé des questionnements importants sur certaines thématiques du développement local et régional. D'abord, nous allons présenter quelques constats théoriques d'auteurs qui se rapportent à notre étude pour ensuite conclure sur certaines questions de recherche. Les trois éléments théoriques qui retiennent notre attention concernent la dévitalisation rurale au Québec, la notion de gouvernance ainsi que la participation citoyenne.

La dévitalisation rurale au Québec

Augustin Épenda, dans sa thèse de doctorat intitulée *Les milieux ruraux québécois en restructuration : diagnostic, facteurs tangibles et intangibles de dévitalisation rurale et perspectives de développement local approprié* et déposée en septembre 2003, conceptualisait le cercle vicieux de la dévitalisation rurale au Québec.

Ainsi, selon l'auteur, le vieillissement de la population et la crise des finances publiques auraient obligé les instances publiques à prendre des mesures qu'il considère *souvent controversées*. De plus, selon lui, « dans ce contexte, les collectivités régionales,

c'est-à-dire les milieux ruraux, sont parmi celles qui écopent de la réduction drastique des dépenses de l'État ». (Épenda. 2003 : 333)

La résultante serait la fermeture de services de proximité à caractère vital et la raison « que les politiciens avancent est que ces services ne connaissent plus d'achalandage (pas de clientèle payante) et qu'ils sont devenus des canards boiteux du système, donc financièrement non rentables ». (Épenda. 2003 : 333) Enfin, ce phénomène occasionnerait une migration des populations vers les grands centres et, ce « cycle se répétant, on finit dans un cercle vicieux : pas d'emplois, exode des jeunes, vieillissement de la population, pas de services de proximité, démobilité et ainsi de suite ». (Épenda. 2003 : 333-334)

La gouvernance

Bruno Jean, dans le document *Réussir le développement des communautés rurales : dix conditions gagnantes* publié en 2003 indiquait qu'une des conditions pour revitaliser les milieux ruraux en difficultés était de « soutenir l'émergence d'une nouvelle gouvernance rurale citoyenne » (Jean. 2003 : 9).

La notion de gouvernance mentionnée par l'auteur fait référence à l'approche centrée sur l'action collective, soit celle basée sur les cinq propositions de Gerry Stoker en mars 1998 dans la *Revue internationale des sciences sociales*. Ce concept a fait aussi l'objet d'une révision dans le chapitre deux (p.41-63) du livre *Gouvernance et territoires*

ruraux – Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement, intitulé « La construction de la légitimité des collectivités rurales – Entre gouvernement et gouvernance » des auteurs Mario Carrier et Bruno Jean.

En résumé, selon les auteurs, la gouvernance viserait à articuler les variables institutionnelles avec de nouvelles formes d'actions collectives tout en priorisant ces dernières. De plus, la notion de gouvernance se préoccuperait entre autre des formes de mobilisation, de concertation, de partenariat et des mises en réseaux. Ainsi, ils arrivent à conclure que les « collectivités rurales qui acquerront une gouvernance forte seront non seulement mieux à même d'assumer le développement durable de leur communauté, mais surtout aussi également un pouvoir politique sur leur destinée » (Carrier, Jean. 2001 : 61).

La participation citoyenne

Le dernier point concerne la participation citoyenne. Voyons en résumé ce que les principaux auteurs que nous avons cités dans notre recension des écrits ont souligné concernant celle-ci. Ainsi, pour Alain Baccigalupo (1990), la démocratie locale n'est plus synonyme de démocratie de représentation. Les citoyens veulent influencer et contrôler ce qui se passe dans leur municipalité, autant sur le plan des choix politiques que des moyens pour procurer les services aux citoyens de la municipalité. Cependant, pour que cette participation soit *vivante*, Baccigalupo nous précise qu'il devra y avoir, entre autres, une réforme institutionnelle accompagnée d'une décentralisation du pouvoir décisionnel.

Quant aux auteurs Bruno Jean, Mario Carrier et Patrice Leblanc, ces derniers font le lien entre la participation citoyenne et la garantie de développement de nouveaux services qui correspondent aux besoins de la population. Selon eux, si les responsabilités de l'État en la matière sont indéniables, il n'en demeure pas moins que la tendance vise à impliquer les citoyens eux-mêmes. Pour les auteurs, il ne fait aucun doute « qu'une prise en charge locale accentuée à l'égard de cette problématique est de plus en plus reconnue » (Carrier, Jean, Leblanc. 2000 : 95).

Cependant, pour ce faire, les auteurs indiquent qu'il sera nécessaire pour les habitants de ces collectivités de se réapproprier cette démarche. Cette réappropriation ne pourra cependant se faire « que si un consensus politique fort se forme chez les acteurs locaux » (Carrier, Jean, Leblanc. 2000 : 96). En somme, le « consensus politique et le leadership local permettront d'établir des partenariats essentiels à la prestation des services » (Carrier, Jean, Leblanc. 2000 : 96).

Tous ces éléments sont fondamentaux pour la compréhension de la réalité que vivent les milieux ruraux en difficulté. Cependant, notre recherche soulève des questions d'approfondissement de certaines de ces notions théoriques.

Nouvelles questions concernant la gouvernance

D'abord, le besoin d'une gouvernance locale forte (dont les principaux auteurs sont, Patrick Le Galès, Olivier Borraz, Garry Stoker, Carrier et Jean, Épenda, Ayeva, dans

leurs récentes publications) semble maintenant reconnue pour que les petites collectivités principalement situées en milieu rural puissent se développer économiquement et socialement. Qui plus est, celle-ci augmenterait les chances des collectivités qui vivent une phase de dévitalisation de s'en sortir. En effet, les recherches sur la gouvernance prennent toutes leur importance pour faire en sorte de bien comprendre ces nouvelles formes d'interactions entre les différents acteurs d'un milieu. Les études de Bruno Jean, mais surtout la dernière étude d'Augustin Épenda sur la notion indiquent que la gouvernance serait plus forte dans les milieux dynamiques que dans les milieux en déclin.

Les avis recueillis lors de notre recherche nous ont indiqué deux éléments importants concernant la gouvernance sur notre territoire d'analyse. En fait, selon les témoignages, nous pouvons émettre l'hypothèse que nous étions en présence d'une gouvernance locale forte dans les anciennes entités municipales avant les regroupements, celle-ci étant à certains endroits toujours bien vivante. Cependant, bien qu'il semble que nous serions en présence d'une gouvernance forte dans les anciennes municipalités récemment fusionnées, il faut préciser que nous n'avons pas effectué de recherche systématique sur la gouvernance lors de notre recherche.

De plus, nos données nous indiquent que les municipalités qui ont été regroupées utilisaient des ententes (principalement des partenariats) avec leurs voisins pour offrir les services à leur population. Ces ententes iraient dans le même sens que les données de l'enquête de la Chaire Desjardins lorsque les auteurs affirmaient que « les multiples

partenariats mis en place à cette fin suggèrent la présence d'une gouvernance locale en la matière » (Carrier et al. 2002 : 68).

Le deuxième élément concerne les petites municipalités situées hors regroupement en milieu rural qui sont considérées comme des orphelines. En fait, ces dernières semblent isolées politiquement dans leur propre structure institutionnelle qu'est la MRC. Les témoignages recueillis nous indiquent qu'elles n'auraient plus aucune représentativité politique en raison de l'attitude de la ville-centre aux égards de la structure MRC.

Ces deux éléments nous amènent à poser les questions suivantes sur la gouvernance supralocale. Bien qu'une municipalité située en milieu rural soit très dynamique, très innovatrice et très créatrice dans ses façons de faire et que nous serions en présence d'un consensus fort chez les élus locaux, comment peut-elle s'en sortir si elle est isolée politiquement dans sa MRC? Et quels sont les effets de cet isolement sur le développement de nouveaux services à la population, sur son dynamisme interne ainsi que sur ses efforts de revitaliser son milieu de vie?

Autrement dit, serions-nous en présence d'une gouvernance supralocale forte à l'intérieur de la structure MRC dans les milieux ruraux dynamiques et l'inverse dans les milieux ruraux en déclin? De plus, si nous sommes en présence d'une gouvernance politique effective (partage du pouvoir), comment se structure celle-ci en terme de mécanisme de consultation, de partenariat, de concertation, de coopération, de coordination, etc., à l'intérieur de la MRC? Nous croyons que pour répondre à ces

questions, des recherches futures sur ce partage de pouvoir à la MRC prennent toute leur importance en ce qui concerne certaines petites collectivités qui font partie des 26 MRC au fonctionnement semblable, principalement celles qui sont aux prises avec une dévitalisation importante.

Nous croyons que la question est pertinente lorsque l'on observe le portrait de notre région d'étude. En effet, le Bas-Saint-Laurent a une population totale de 202 783 habitants (mars 2004). Nous retrouvons, dans cette région, 101 petites municipalités et paroisses de moins de 2 000 habitants considérées comme des orphelines. Les 78 207 habitants de ces collectivités représentent 38,5 % de la population totale dont beaucoup d'entre elles sont situées en milieu rural. Notons que dans trois MRC de la région, la ville-centre possède à la fois la double-majorité, mais aussi le droit de veto de facto en raison du pourcentage (+50 %) de la population au sein de la MRC.

Notre recherche n'avait pas comme objectif précis l'étude de la gouvernance supralocale ni même l'étude spécifique du fonctionnement de la structure MRC. Sans avoir répertorié la totalité des études concernant la structure et le fonctionnement des MRC, nous allons retenir certains éléments d'un document présenté au ministère des Affaires municipales et Métropole en octobre 2001 pour appuyer nos propos.

Le Groupe de travail sur les municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural, présidé par M. Roger Nicolet et Mme. Ruest-Jutras, arrivait à des constats importants concernant le processus décisionnel présent dans les MRC. Les constats que

nous avons retenus étaient en fait des appréhensions des principaux intervenants concernant le fonctionnement des MRC suite à la réforme municipale qui battait son plein au moment de l'étude.

Voici comment les auteurs écrivaient, après avoir étudié 25 des 28 MRC soumises à leur observation, sur la règle de la double majorité entrée en vigueur en 1997 et qui est toujours présente aujourd'hui :

[...] il est permis de dire que diverses appréhensions s'expriment et que la nouvelle conjoncture de regroupement des agglomérations de recensement les amplifie. La principale différence, et elle est de taille, est que ce ne sont plus les villes-centres qui expriment leur insatisfaction, mais une bonne majorité des municipalités dites rurales qui estiment que la formule exige d'être revue, à la marge ou en profondeur, selon les interlocuteurs.

La formule doit être révisée parce qu'elle n'encourage pas vraiment le compromis; parce qu'elle risque de conduire à une démobilitation politique; parce qu'elle ne veut plus rien dire dans les cas où la ville-centre, après fusion de l'agglomération de recensement, contrôlera les deux volets de la double majorité; enfin, parce qu'elle ne permet pas que des intérêts minoritaires, et en particulier le milieu rural, puisse y trouver son compte. (*Rapport sur le fonctionnement des municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural. 2001 : 26*)

Comme nous pouvons le constater, les auteurs avaient très bien identifié les appréhensions des principaux intervenants sur la situation qui pouvait se produire quant aux répercussions qu'entraînerait le contrôle des deux volets de la double majorité. Les auteurs ont procédé aussi à une série de recommandations relatives aux règles de prise de décision dans ce document remis au Ministère dont nous ne ferons pas l'étalement dans cette dernière partie de ce mémoire de maîtrise.

En fait, l'étude de la structure MRC pourrait et devrait faire l'objet de recherches distinctes et plus particulièrement au point de vue de son fonctionnement comme nous l'avons souligné auparavant. Le seul élément que nous pouvons avancer dans la présente est le fait qu'il ne semble pas y avoir eu de changements majeurs dans la structure de fonctionnement de la MRC depuis le dépôt de ce rapport d'étude comme nous l'a confirmé récemment (janvier 2005) le Ministère des Affaires municipales et des régions.

Nouveaux questionnements concernant la participation citoyenne

Pour terminer, les dernières questions que nous voulons soulever concernent la participation citoyenne. L'auteur Augustin Épenda dans sa thèse de doctorat nous indiquait qu'il « est aujourd'hui admis que la participation citoyenne au niveau local est la clé de la bonne gouvernance et par ricochet, le tremplin d'un développement équitable, intégré et durable ». (Épenda, 2003 : 304) Celui-ci poursuit :

Seule la participation des citoyens dans la réalisation des activités cadrant avec le développement endogène peut garantir la prise en charge des différentes dimensions économiques, sociales et culturelles du développement local. (Épenda, 2003 : 312)

À la suite des résultats que nous avons obtenus dans notre recherche concernant la participation citoyenne, il s'agirait effectivement d'un élément important pour le développement des petites collectivités situées en milieux rural et rural urbain. Cependant, dans le cadre de notre étude, nos données nous indiquent que cette implication des citoyens se faisait avant la fusion de façon contrôlée par les instances

politiques. Ainsi, les citoyens qui s'impliquaient dans leur collectivité étaient encadrés par un comité, ce dernier étant supervisé par le conseil municipal.

Donc, les témoignages que nous avons recueillis nous indiquent la présence d'un encadrement précis des citoyens avant la fusion. Les questions que nous avons concernant la participation citoyenne sont alors les suivantes.

Quelle forme (structure) pourrait prendre cet encadrement? Est-ce que le support du conseil municipal est nécessaire pour que cette participation citoyenne soit vivante et dynamique?² Enfin, est-ce possible que la participation citoyenne se fasse au détriment du développement économique et sociale de la communauté dans certains cas? En fait, comment évaluer une « bonne » participation citoyenne d'une mauvaise? Selon nous, ces questions ont leurs pertinences scientifique et sociale et de nouvelles recherches devraient être réalisés sur la participation citoyenne pour deux raisons.

La première question concerne ce qu'un répondant nous a divulgué lorsque nous l'avons questionné sur la « participation citoyenne » dans la deuxième partie de notre questionnaire sur la gestion municipale québécoise. Selon lui, dans chacune des municipalités au Québec, on retrouve selon la population, un très petit nombre de personnes qui ne sont ni élus municipaux, ni administrateurs municipaux, ni même commerçants dans certains cas, mais qui sont considérés comme les vrais *poteaux* en ce qui concerne les affaires de la municipalité.

² Rappelons que les citoyens de Beaumont au Québec, qui ont refusé l'implantation du projet Rabaska (port méthanier - projet de 700 millions \$), avaient l'appui inconditionnel du conseil municipal.

Quelle définition donne notre répondant d'un « poteau »? Ce sont des gens qui ont un pouvoir d'influence politique dans la municipalité et leur approbation est fondamentale pour toute décision concernant les affaires importantes de la municipalité. Si tel est le cas, comment peut-on évaluer l'efficacité du pouvoir d'influence politique de ces gens en comparaison avec ceux et celles qui participent activement aux différents comités mis sur pied par la municipalité?

La deuxième raison concerne un article de journal qui n'a aucune teneur scientifique, mais qui porte à réflexion. En effet, dans un article intitulé *Les joies de la démocratie directe* publié dans le journal *Le Soleil* le 17 novembre 2004, Alain Dubuc écrit :

La construction d'un port pour le transbordement et le stockage de gaz naturel liquide soulève de nombreuses interrogations quant aux risques pour la sécurité, aux effets environnementaux, aux effets sur la qualité de vie. Il est évident qu'une telle aventure exige un examen approfondi et ne pourra être approuvée que si des réponses satisfaisantes ont pu être fournies.

Mais justement, et c'est ce qui rend le débat si inquiétant, c'est que la mobilisation du milieu et la condamnation du projet se sont faites sans que ces réponses aient été fournies. La stratégie du mouvement d'opposition, autour du Groupe Rabat-Joie, a plutôt consisté à tout faire pour tuer le projet dans l'œuf avant même qu'il puisse être soumis aux nombreux mécanismes d'examen et d'évaluation dont nous sommes dotés.

Et ce qui est en jeu, c'est le rôle croissant d'une forme de démocratie directe, qui ne respecte pas les règles du jeu d'un débat démocratique civilisé. [...] C'est également inquiétant pour la démocratie car, derrière l'apparente noblesse de cette implication citoyenne, se profile quelque chose de moins exemplaire. Car cette façon de dire non sans savoir, malgré ses accents environnementalistes, c'est l'essence même du populisme » (Alain Dubuc. *Le Soleil*. 17-11-2004)

Une ruralité plus que vivante

Les éléments présentés dans cette recherche démontrent à quel point la ruralité québécoise peut être vivante. Cependant, force est d'admettre que ces petites collectivités ont bien besoin d'aide. Et cette aide devrait en premier lieu venir des instances publiques qui ne semblent pas toujours allier discours avec action, car certaines actions ont été et sont discutables pour bien des citoyens qui vivent dans le même pays et qui payent le même taux d'impôt que tout le monde.

Comme l'ont démontré les recherches citées dans ce mémoire ainsi que les données recueillies lors de notre enquête (bien qu'elle aie ciblé une MRC), si les gouvernements faisaient confiance aux gens présents dans ces petites collectivités pour assumer leur plein développement, qu'ils leur redonnaient un poids politique équitable (dans une structure supralocale telle la MRC) ainsi que les moyens financiers, on n'en serait peut-être pas à parler aujourd'hui de dévitalisation, d'exode des jeunes ainsi que les multiples problèmes sociaux qui accompagnent cette dévitalisation. Enfin, pour conclure, il faudrait peut-être que les gouvernements mettent au rancart la théorie des pôles de croissance car les résultats obtenus jusqu'à présent ne semblent pas leur avoir donné raison.

BIBLIOGRAPHIE

- Baccigalupo, Alain. 1984. Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours : anthologie administrative. Montréal. (Qué.) : Les Éditions Agence d'Arc Inc. 1115 p.
- Baccigalupo, Alain. 1990. Système politique et administratif des municipalités québécoises : une perspective comparative. Montréal. (Qué.) : Les Éditions Agence d'Arc Inc. 1115 p.
- Belley, Serge. 1995. « Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec ». Canadian public administration / Administration publique du Canada, Volume 40, No 3 (FALL/AUTOMNE), p. 495-515.
- Belley, Serge. 2000. « Autonomie municipale et gestion des services municipaux dans neuf ensembles village-paroisse. », dans Carrier, Côté et al. Gouvernance et territoires ruraux : Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement, Québec : Presses de l'Université du Québec, pp 140-150.
- Carrier, Mario. Jean, Bruno. Leblanc, Patrice. 2000. « Attractivité du territoire, services publics et développement. », dans Carrier, Côté et al. Gouvernance et territoires ruraux : Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement, Québec : Presses de l'Université du Québec, pp 85-103.
- Carrier, M. Jean, B. 2000. « La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales. », dans Carrier, Côté et al. Gouvernance et territoires ruraux : Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement, Québec : Presses de l'Université du Québec, pp 41-65.
- Carrier, Mario. Collin, Jean-Pierre. Hamel, Jean-Pierre. Lemieux, Vincent. Chiasson, Guy. Avec la collaboration d'Odette Lacasse. 2002. Réorganisation territoriale et gouverne politique et administrative dans les petites collectivités au Québec. Chaire Desjardins en développement des petites collectivités de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT). Décembre 2002. 68 p.

- Desrochers, M. Blais, P. Campeau, S. 2002. Les enjeux en matière de gouvernance et les initiatives provinciales. Document de travail. Rencontre provinciale-territoriale 2001 des ministres responsables des administrations locales 13 août 2001, révisé en février 2002. Ministère des affaires municipales et Métropole. Québec (Qué.). 29 p.
- Dubuc, Alain. 2004. Les joies de la démocratie directe. Le Soleil. Chronique.
- Dugas, Clermont. 2000. Pourquoi faut-il regrouper les municipalités? Département des sciences humaines. UQAR. Novembre 2000.
- Dugas, Clermont. 2001. La réorganisation municipale : une réforme aux conséquences discutables et inquiétantes. Département des sciences humaines. UQAR. Mars 2001.
- Épenda, Augustin. 2003. « Les perspectives de développement approprié aux communautés rurales québécoises en restructuration ». « Les milieux ruraux québécois en restructuration : diagnostic, facteurs tangibles et intangibles de dévitalisation rurale et perspectives de développement local approprié. » Thèse de doctorat, Rimouski : Université du Québec à Rimouski. 2003. p 315-364.
- Gravel, Robert J. 1999. Les institutions administratives locales et régionale au Québec. Sainte-Foy (Qué.) : Presses de l'Université du Québec. 131 p.
- Groupe de travail sur les municipalités régionales de comtés à caractère urbain et rural présidé par Nicolet, Roger et Mme Ruest-Jutras 2001. Rapport sur le fonctionnement des municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural. Ministère des Affaires municipales et Métropole. 40 p.
- Hamel, Jean-Pierre. 2000. « La gestion des services publics locaux sur des territoires de très faible densité. Préambule et hors-d'œuvre variés. », dans Carrier, Côté et al. Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement, Québec : Presses de l'Université du Québec, pp 106-115.
- Jean, Bruno. 2003. Réussir le développement approprié des communautés rurales : dix conditions gagnantes, *Organisations et territoires*. Vol. 12, n° 2 (printemps-été 2003), pp. 19-30.

- Petrelli, Robert. 1999. Scénario de réforme des institutions locales et régionales au Québec. À l'intention de la Commission nationale sur les finances et la fiscalités locales. 84 p.
- Prévost, Pierre. 1999. La gestion municipale au Québec : perspectives nouvelles. Montréal. (Qué.) Les Édition Gaëtan Morin. 1999. 194 p.
- Soucy, Céline. 2002. La réforme de l'organisation municipale au Québec : bilan et contexte. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole. 12 p.
- Stoker, Gerry. 1998. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. Revue internationale des sciences sociales, no 155., mars 1998, p. 19-29
- Vachon, Bernard. 1993. Le développement local : théorie et pratique. Boucherville (Qué.) Les Édition Gaëtan Morin. 331 p.

APPENDICE 1

Questionnaire à la base des entrevues

QUESTIONNAIRE À LA BASE DES ENTREVUES

Introduction

Bonjour, mon nom est Luc Bisson. Je suis étudiant en développement régional à l'Université du Québec à Rimouski et je fais présentement mon mémoire de maîtrise sur les regroupements municipaux de 2000-2001.

La présente étude concerne **une comparaison entre les conclusions d'une enquête effectuée en 2000 sur les regroupements municipaux et le point de vue des mêmes répondants trois ans plus tard.**

L'information que vous nous procurerez dans cette entrevue est fondamentale pour nous. En effet, nous savons qu'en 2000, le gouvernement du Québec a implanté une réforme du système municipal québécois en suggérant des regroupements municipaux à plusieurs municipalités situées en milieu rural et rural urbain. Bien qu'une étude sur l'appréhension des acteurs en présence fut effectuée en 2000, soit l'enquête de la Chaire Desjardins, **nous n'avons pas depuis ce temps d'autres études qui nous indiquent comment ces regroupements ont été vécus à prime abord mais aussi comment ces regroupements auront affecté certaines dynamiques municipales.**

En somme, **l'objectif de recherche est de bien comprendre votre univers, votre expérience, votre savoir et votre expertise pour la rendre explicite.** Tout en vous remerciant de votre collaboration, **nous vous assurons que les données recueillies lors de notre entrevue seront tenues confidentielles.**

En plus de ne pas mentionner aucun noms dans le mémoire et d'emplacement géographique précis (nous utiliserons l'appellation : situé dans une MRC du Bas-Saint-Laurent) mais seulement des caractéristiques globales des répondants (comme exemple : un(e) directeur(trice) général(e), une municipalité situé en milieu rural ou rural urbaine) nous vous offrons la possibilité de vous remettre les copies des enregistrements après transcriptions. Seul les contenus écrits de ces transcriptions feront partie du mémoire de maîtrise.

EST CE QUE VOUS ME PERMETTEZ D'ENREGISTRER L'ENTREVUE ? IL VAS ÊTRE PLUS SIMPLE POUR MOI POUR LA RETRANSCRIPTION EXACTE DE VOS PROPOS.

MERCI

Première partie : Questions concernant la représentativité démocratique, le développement régional et la réduction du fardeau fiscal des citoyens

Depuis un bon nombre d'années (ici on remonte dans les années 60) les différents gouvernements qui se sont succédés ont fondé leur vision du développement de la province sur la théorie des pôles de croissance.

Ainsi, pour assurer l'avenir de la province, il est fondamental de doter le Québec de pôles urbains (régionaux autant que provinciaux) forts. Cette polarisation (donc l'augmentation de la taille des villes) éliminera la compétition stérile entre les municipalités de même qu'elle freinera l'étalement urbain.

- ☐ De façon générale, comment évaluez-vous cette vision?
- ☐ Selon vous, existait-il une compétition entre votre ancienne ville avec la ville-centre?
 - ☐ Comment qualifieriez-vous cette compétition (si tel est le cas)?
 - ☐ Bonne.
 - ☐ Mauvaise.
 - ☐ Etc.
 - ☐ Est-ce que les regroupements municipaux ont éliminé celle-ci?
- ☐ Selon vous, est-ce que l'étalement urbain défavorisait le développement de la ville centre?
 - ☐ Est-ce que cet étalement urbain favorisait le développement de votre municipalité?

Selon les gouvernements qui se sont succédés, les regroupements municipaux favoriseront éventuellement le développement régional ou local. En somme, la constitution de pôles forts favorisera un meilleur positionnement des municipalités sur les marchés mondiaux.

- ☐ Selon vous, est-ce que les regroupements ont favorisé le développement régional ou local comme le préconisent les gouvernements? C'est-à-dire qu'il positionne mieux la nouvelle ville face à la mondialisation?

Toujours selon les gouvernements qui se sont succédés, les regroupements municipaux favoriseront une réduction du fardeau fiscal des citoyens tout en ayant une augmentation des services.

- ☐ Selon vous, est-ce que les regroupements ont favorisé une réduction du fardeau fiscal tout en augmentant les services dans votre ancienne municipalité?

Selon certains auteurs qui ont étudié les regroupements municipaux, l'un d'entre eux tire les conclusions suivantes quant aux effets sur différents aspects :

- ☐ Est-ce que vous pensez que le regroupement de votre ancienne municipalité avec la ville-centre a occasionné les effets suivants :
 - un alourdissement de administration municipale;
 - un affaiblissement du dynamisme local (bénévolat);
 - perte de représentativité démocratique;
 - marginalisation des communautés rurales;
 - et apparition de disparités locales?

Deuxième partie : Questions concernant les services de proximité

Selon plusieurs études qui ont été effectuée sur le territoire, il apparaît évident que les services de proximité offerts aux citoyens constituent des « moteurs » de développement pour la collectivité.

REMETTRE UNE COPIE DU TABLEAU AU PARTICIPANT DES SERVICES CONSIDÉRÉS COMME FONDAMENTAUX

- ☐ Selon vous, est-ce que l'offre de service de proximité modifie l'attractivité du territoire?
- ☐ Selon vous, est que vous considérer que tout ce qui est accessible à l'intérieur d'une heure de voiture est acceptable?
- ☐ Comment évalueriez-vous les services offerts à la population avant la fusion ?
 - Leurs aspects financier.
 - Leur coûts.
 - Leur structure de fonctionnement (privé, public, employés municipaux, au autres).
- ☐ Comment les évaluez-vous maintenant?
- ☐ Pourquoi selon vous, une majorité de répondants (50%) lors de l'enquête de la Chaire Desjardins de 2000 a répondu ne pas désirer de services autres que ceux qui étaient déjà accessibles?

- ☐ Plusieurs enquêtes dans le monde municipale soulignent qu'une majorité de répondants (maire, s.t. d.g) s'est montrée favorable au renforcement des MRC (Politique et administratif). Est-ce que vous êtes d'accord avec cette conclusion?
- ☐ D'autres intervenants ont soulignés par contre que le dynamisme et le climat qui règne au conseil municipal serait meilleure que celui de la MRC car il apparaît que la concertation serait difficile dans cette structure.
 - ☐ Est-ce que vous partager leurs visions?
- ☐ Finalement, est-ce que vous partager la vision de ceux qui sont très sceptiques quant aux avantages réels concernant l'offre et le développement de nouveaux services suite aux regroupements?

Dernière partie : Questions concernant la gestion municipale québécoise

Le nouveau contexte des finances publiques et toutes les transformations (surtout toutes les nouvelles compétences qui incombent aux municipalités depuis quelques années – la réforme Ryan et la réforme Trudel – entre autre), qu'ont vécu les municipalités depuis un bon nombre d'années font en sorte que ces dernières devront maintenant, non seulement jouer leur rôle traditionnel mais elles devront maintenant soutenir le développement économique, continuer d'offrir des services de qualités aux citoyens en ne se fiant plus uniquement sur la collecte d'impôts fonciers.

- ☐ Croyez-vous que le rôle de la municipalité a changé dans le temps? (développement)
- ☐ Est-ce que vous pouvez nous donner votre vision sur **le style de gestion** qui était en place avant la fusion dans votre municipalité **concernant le conseil municipal**?
 - Ex : ouvert, fermé, entre les deux, etc.
 - Était-il positif, négatif?
- ☐ Est-ce que vous pouvez nous donner votre vision sur **le style de gestion** qui était en place avant la fusion dans votre municipalité **concernant l'administration (d.g, s.t)**?
 - Ex : ouvert, fermé, entre les deux, etc.
 - Était-il positif, négatif?
- ☐ Est-ce que vous pensez que le style de gestion qui régnait dans votre municipalité **facilitait l'innovation et la créativité** chez les administrateurs autant que chez les élus?
 - Exemple : pour introduire des nouvelles façons de faire ou des nouveaux projets?
- ☐ Comment évalueriez-vous la démocratie locale dans votre ancienne municipalité?

Ici, on entend par démocratie locale, la participation citoyenne aux décisions concernant les dossiers importants de la municipalité (tous les domaines).

- ❑ Est-ce que vous pensez que **le style de gestion présent** dans les petites collectivités situées en milieu rural et rural urbain a eu une influence sur les façons de faire du gouvernement en ce qui a trait à l'implantation de la réforme de 2000?
- ❑ Enfin, la dernière question, pourquoi selon vous, les principaux intervenants ne se sont pas sentis trop concernés par la réforme de 2000?
 - En fait, lorsque l'on leur a demandé quel effet aurait les regroupements pour leur municipalité, 20 % ont répondu positivement, 22 % négativement, 31 % pensent qu'il n'y aura aucun effet et 26 % ne savait pas comment répondre à la question.
 - De plus, si on considère tout le remoud médiatique qui a entouré la réforme municipale de 2000 au niveau des médias particulièrement.

L'ENTREVUE EST TERMINÉE ET JE VOUS REMERCIE BEAUCOUP DE VOTRE TEMPS. SI VOUS VOULEZ AVOIR LES RÉSULTATS DE MON MÉMOIRE, IL ME FERA PLAISIR DE VOUS LES FAIRE PARVENIR.

LUC B.